



# *Procura della Corte dei Conti*

*RELAZIONE*

*del Procuratore regionale*

*MICHELE ORICCHIO*

*per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017*

*della Corte dei Conti*

*in Campania*

*Napoli 17 febbraio 2017*



*Ambrogio Lorenzetti*

*Effetti del Buon Governo  
1337-1340, Siena Palazzo pubblico, sala dei nove*

# *Procura regionale della Campania*

*Relazione svolta dal Procuratore regionale, dr. Michele Oricchio,  
in occasione della cerimonia di inaugurazione  
dell'anno giudiziario 2017  
della Sezione giurisdizionale della Campania*

## ***Indice:***

<i>Saluto .....</i>	<i>pag. 4</i>
<i>Considerazioni introduttive.....</i>	<i>pag. 7</i>
<i>Il quadro normativo e giurisprudenziale .....</i>	<i>pag.17</i>
<i>Pubblica Amministrazione e giustizia contabile in Campania.....</i>	<i>pag.50</i>
<i>L'attività della Procura Regionale .....</i>	<i>pag.66</i>
<i>Considerazioni finali.....</i>	<i>pag.87</i>
<i>Dati statistici.....</i>	<i>pag.95</i>
<i>Scheda delle attività d'indagine svolte dalla Guardia di Finanza....</i>	<i>pag.96</i>

*Sig. Presidente*

*Signori Consiglieri*

*Autorità civili ,militari, politiche e religiose*

*Esponenti del libero foro e della società civile*

*Signore e signori qui convenuti numerosi,*

*nel prendere la parola in questa solenne assemblea, porgo con vivo piacere a tutti gli intervenuti un cordiale saluto di benvenuto in questa prestigiosa sala del Castel dell'Ovo che abbiamo scelto per celebrare l'inaugurazione del nuovo anno giudiziario della Corte dei Conti in Campania ove da ormai un quarto di secolo operano gli Uffici dell'Istituto , ciascuno nelle rispettive competenze, con il comune intento di difendere il pubblico erario.*

*La cerimonia d'apertura dell'anno giudiziario contabile per ormai consolidata tradizione, non vuole essere uno stanco rituale auto-celebrativo ma l'occasione principale per dar conto dell'attività da noi svolta nei dodici mesi appena trascorsi, dei risultati ottenuti e delle prospettive di lavoro che si aprono nel nuovo anno.*

*In questo "open day", dunque, la Corte accoglie, anche quest'anno, autorità, rappresentanti delle istituzioni locali e del mondo dell'informazione e cittadini per tracciare un bilancio della propria multiforme attività in una sorta di "accountability" delle iniziative intraprese.*

*Lasciamo alle nostre spalle il 2016, altro anno estremamente difficile sotto il profilo socio-economico in cui il nostro Paese si è trovato ancora a dovere affrontare una persistente grave crisi finanziaria che sta segnando profondamente il nostro livello di vita individuale e collettivo.*

*Basterà qui ricordare come il debito pubblico, rilevato dalla Banca d'Italia al 31.12.2015 ammontava ad €2173 miliardi, è quantificato in €2224 miliardi al 31.10.2016 e stimato in €2216 al 31.12.2016, con un aumento di circa cinquanta miliardi anno su anno, nonostante i vincoli di spesa europei e la sostanziale deflazione che ha caratterizzato l'anno appena trascorso.*

*A ciò si aggiungano i costi derivanti dalle gravi calamità naturali che ci hanno colpito e che, seppur esclusi dal patto di stabilità, graveranno ulteriormente sul debito che lasciamo alle nuove generazioni.*

*Inoltre è esplosa la crisi del sistema bancario che ha richiesto provvedimenti normativi straordinari per il salvataggio di ben quattro casse di risparmio nonché del Monte dei Paschi di Siena, in quest'ultimo caso attraverso un intervento pubblico "ponte" che produrrà altri venti miliardi di debito pubblico (vedasi dd.ll. n.59 del 3.5.2016 e 237 del 23.12.2016).*

*Siamo dunque in presenza di una situazione economico-finanziaria nazionale molto compromessa che impone comportamenti pubblici e privati assolutamente rigorosi, in grado di consentire il migliore utilizzo delle limitate risorse finanziarie disponibili per il soddisfacimento dell'interesse pubblico.*

*In questo delicato contesto un saluto particolarmente grato e deferente va al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che nei difficili momenti che stiamo attraversando rappresenta un sicuro punto di riferimento per tutti gli italiani, nonché alla Corte costituzionale che, nonostante le difficoltà in cui anch'essa opera, continua a svolgere in modo esemplare il suo ruolo di custode della nostra Costituzione e del complesso dei principi fondamentali in essa contenuti che rappresenta tutt'ora la stella*

*polare che deve guidare la nostra attività e costituire un porto sicuro per tutti i cittadini di questo Paese .*

*In questa occasione mi è particolarmente gradito rammentare come i risultati dell'azione della Procura di cui discorro sono in gran parte ascrivibili alla tenace ed equilibrata direzione dell'Ufficio da parte del mio predecessore Tommaso Cottone, cui va un caloroso saluto e ringraziamento.*

*Mi è sempre piaciuto interpretare, nelle funzioni affidatemi e che attualmente ho l' onore di svolgere in Campania , la consuetudine ormai risalente di questo incontro come un' occasione di comunicazione istituzionale nel senso più ampio in modo da raggiungere la più estesa platea di destinatari: vorrei rivolgermi, infatti, per il tramite di chi legge, a tutti i cittadini di questa cara regione della nostra Repubblica , e comunque ai componenti di questa complessa e articolata comunità nella quale oggi viviamo, fatta di persone e di istituzioni, strutturalmente aperta, nell'epoca della concretezza anche virtuale, con altri confini rispetto a quelli noti per trasmettere un messaggio di sicurezza e legalità e di affidabilità nelle istituzioni democratiche ma anche per ricordare a noi stessi la permanente attualità dell'affermazione del presidente John Fitzgerald Kennedy :  
“Non chiederti che cosa fa lo Stato per te, ma chiediti cosa puoi fare tu per lo Stato” .*

*Desidero, infine, rivolgere un grato pensiero a quanti, a vario titolo e con diverse responsabilità, danno vita al lavoro di questa Corte, costituendola veramente come in un'impresa collettiva e, anzi, su diversi piani, corale nelle sue diverse funzioni inquirente, giudicante e di controllo.*

## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

*La cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario, ormai comune a tutte le magistrature, ha la funzione di momento di riflessione e di autorevole foro di confronto interno ed esterno sulle problematiche connesse all'esercizio della giurisdizione: confronto cui sono chiamati tutti gli operatori del diritto e, in primo luogo, l'avvocatura che con compiacimento vediamo qui essere autorevolmente rappresentata.*

*Anche quest'anno sono state confermate le modalità di svolgimento della cerimonia inaugurale del nostro anno giudiziario ove si è ritenuto di conservare un ruolo da protagonista all'Ufficio del Pubblico Ministero accanto a quello dell'avvocatura, nel rispetto dell'art.111 della Costituzione ma nella consapevolezza che egli è il titolare esclusivo dell'azione risarcitoria a favore di tutti gli enti pubblici operanti nel territorio di competenza al fine di tutelare i cittadini non "uti singuli" ma "uti societas" ed in quanto contribuenti.*

*Non può non richiamarsi, in proposito, quanto in tempi non lontani ha ancora ribadito la Corte costituzionale nella sentenza n. 291/2008, in cui è dato leggere "il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche".*

*Egli è, dunque, un vero e proprio promotore di giustizia e non è cosa da poco in una società “liquida” qual è la nostra secondo la celebre definizione del filosofo Bauman, in cui la giustizia viene spesso cercata, rivendicata, affermata ma anche ritardata, osteggiata e addirittura negata a seconda delle convenienze particolari.*

*E' bene ricordare però che l'azione giudiziaria deve costituire una fase puramente eventuale in quanto interviene solo in presenza di comportamenti violativi di norme di azione o di relazione : nel nostro campo un puntuale rispetto delle regole di azione dell'Amministrazione ed il perseguimento del buon andamento della stessa – come disposto dall'art.97 della Costituzione – dovrebbero naturalmente limitare l'azione di responsabilità amministrativa che tende invece ad espandersi, compatibilmente con le scarse risorse che ad essa sono assegnate, in presenza di diffuse situazioni di cattiva gestione dei beni pubblici .*

*Ho voluto riproporre all'inizio di questa relazione un estratto del ciclo pittorico di Ambrogio Lorenzetti, conosciuto come “Allegoria ed Effetti del Buono e del Cattivo Governo” databile al 1338.*

*Detti affreschi dovevano ispirare l'operato dei governatori senesi che si riunivano in quelle sale e sono composti da quattro scene disposte lungo tutto il registro superiore di tre pareti di una stanza rettangolare, detta Sala del Consiglio dei Nove, o della Pace del Palazzo pubblico.*

*Ho voluto farlo per ribadire, mai come in questo momento in cui sono alla ribalta della cronaca scandalose vicende che riguardano la città di Siena e l'Italia intera al punto da indurre alcuni autorevoli osservatori a parlare di fine della c.d. “seconda Repubblica “, nata con tangentopoli e finita venti anni dopo, sommersa da altrettanti scandali di medesimo*

*contenuto , come sia sempre più forte e diffusa l'esigenza di un buon governo della cosa pubblica e come la Magistratura tutta, e quella contabile in particolare, debba moltiplicare gli sforzi per garantire che ciò si realizzi .*

*Chi persegue la giustizia come il buon governo non ha mai avuto vita facile e men che mai oggi vivendo in una società lacerata da edonismo , individualismo e relativismo esasperati che devono attualmente confrontarsi con una crisi economico-finanziaria epocale ; in tale contesto va collocata l'azione del Pubblico Ministero che media fra la richiesta di giustizia della parte lesa e la presunzione di innocenza della parte indagata e svolge dunque una funzione delicatissima per il cui esercizio sono necessari grande equilibrio e prudenza .*

*La natura ibrida del P.M. è stata mirabilmente sintetizzata da Piero Calamandrei con le parole "Giano bifronte" organo cioè egualmente diviso tra il ruolo di custode della legge e di parte seppure pubblica.*

*E' stato definito: avvocato senza passione e giudice senza imparzialità.*

*Tralasciando i motivi storici per cui in epoca repubblicana fu scelta la soluzione, con riferimento ad un contesto di stampo inquisitorio, di collocare il P.M. nell'ambito dell'ordine giudiziario come magistrato distinguendolo nel contempo dalla figura del giudice (motivi collegati ad una mitigazione della scelta marcatamente inquisitoria del processo mediante rafforzamento di una posizione che si prestava ad essere intesa come super partes), e ciò al fine di elevare gli equilibri del processo in funzione della garanzia che un tale ruolo potesse rappresentare per l'imputato, va detto che nelle vigenti norme sull'Ordinamento Giudiziario (che costituiscono il paradigma di riferimento per il P.M. contabile, attesa*

*la ripetuta affermazione dell'unicità dell'ufficio del pubblico ministero) il legislatore ha manifestato la decisione di definire il ruolo del P.M. in termini più marcatamente di parte: "organo di inchiesta ed azione, non più di decisione".*

*Anzi, si è eletta la "parzialità" del p.m. come sua caratteristica istituzionale per meglio contrapporlo alla imparzialità del giudice pur mantenendone il ruolo di garante della legalità per effetto della disposizione dell'art. 73 ord. giud.*

*La doppia natura del p.m. è comunque rimasta nella struttura dell'ordinamento come più volte affermato dalla Corte Costituzionale che ha riconosciuto la funzione pubblicistica dell'organo in funzione dell'interesse generale all'osservanza della legge (vedasi sin da C. Cost. 26 giugno – 13 luglio 1990, n. 33).*

*Al P.M. è infatti attribuito sia il ruolo di garante della legalità, sia quello di titolare dell'azione penale: egli è sottoposto solo alla legge.*

*La veste di parte è stata accentuata in ambito costituzionale con la novella dell'art. 111 Cost. (" Ogni processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale") in relazione al quale, peraltro si è affermato che la riconosciuta "parità" tra accusa e difesa non può essere intesa come completa equivalenza di posizioni ben potendo un diverso trattamento essere giustificato, nei limiti della ragionevolezza, sia dalla particolare posizione istituzionale di organo pubblico che agisce a tutela di interessi collettivi e sia dalla funzione affidata (C.Cost. 24.1.2007, n. 26).*

*E' di tutta evidenza che la parità tra accusa e difesa non significa eguaglianza; anzi, si potrebbe dire che la difesa, a differenza dell'accusa,*

*ha il dovere istituzionale della parzialità. Sarebbe grave inadempienza ai doveri del difensore sostenere una linea difensiva nei confronti del proprio assistito modulata su criteri di imparzialità mentre per l'organo dell'accusa il processo – anche contabile- deve rimanere pur sempre strumento di ricerca della verità (vedasi art. 55 del D.lgs. n. 174/2016).*

*E' stato autorevolmente affermato (Ferrua) che accusa e difesa non sono in posizione simmetrica perché solo alla prima è imposto di adottare la difesa della legalità come guida di azione sicché essa dovrà perseguire la condanna dell'imputato solo in quanto colpevole e a quel criterio deve uniformare le sue scelte.*

*La parità, invece è un concetto che si stempera nella finalità del metodo utilizzato per la ricerca della verità: sola la pienezza del contraddittorio in posizioni di parità davanti al giudice costituisce l'essenza del metodo che anima il processo accusatorio e fornisce la garanzia di ridurre la forbice esistente tra verità processuale e storica.*

*Anche in ambito contabile l'ufficio del P.M., è il motore primario del processo e la sua ragion d'essere è costituita non solo dalla necessità di rendere effettiva l'istanza punitiva dello Stato ma dalla garanzia di partecipare al processo quale rappresentante del patto di giustizia che lega i consociati di una comunità democratica.*

*In questo senso può e deve parlarsi di "cultura della giurisdizione" in relazione al diverso atteggiarsi dell'accertamento processuale della pubblica accusa per la quale il risultato di giustizia deve guidare finalisticamente l'intero operato.*

*Ciò non significa depurare l'attività del P.M. da ogni passione, anzi la passione rappresenta la più alta espressione di una tensione*

*all'accertamento capace di perseguire la giustizia e non semplicemente la condanna.*

*Nei giorni scorsi abbiamo assistito alle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte di Cassazione e le Corti territoriali dei collegi ordinari ove non sono mancati momenti di tensione essenzialmente derivanti dalla pressione di un contenzioso che non si riesce a riportare in termini fisiologici anche per il susseguirsi di riforme approvate o in corso di esame dal Parlamento che suscitano perplessità, da parte di numerosi operatori del diritto, per la loro frammentarietà e disorganicità.*

*Ci sentiamo di affermare con un pizzico di orgoglio che innanzi alla Giustizia contabile, pure interessata in maniera non indolore da analoghi problemi, si è finora respirata un'aria diversa e, pertanto, questa cerimonia può anche consentire di elevarsi al di sopra degli affanni quotidiani costituiti dall'esame dell'attività giudiziaria svolta, per sollecitare una serena riflessione collettiva sul funzionamento sistemico delle Istituzioni pubbliche nel nostro Paese e nella Campania in particolare, nonché sul relativo rapporto costi-benefici.*

*Il tale contesto il giudizio di responsabilità che si celebra innanzi alla Corte dei Conti su iniziativa del pubblico ministero costituisce il luogo privilegiato per testare la condizione delle pubbliche amministrazioni interessate e per verificare se, nel caso fatto oggetto di azione giudiziaria, si sia violato il principio di efficienza dell'azione amministrativa che, mai disgiunto a quello di legalità, deve (o, più realisticamente, dovrebbe) guidare ogni azione dei pubblici poteri, ai sensi dell'art.1 co. 1 della legge n.241/1990, anche quando questi operano attraverso "schermi societari".*

*Peraltro, i cittadini devono sapere che, sin dall'approvazione della legge n. 102 del 2009, l'azione di responsabilità erariale e' esercitabile dal pubblico ministero contabile solo in presenza di una specifica e concreta notizia di danno, disposizione questa ritenuta compatibile con la Costituzione nella sentenza dell'Alta Corte n.355 del 2010 e rifluita sostanzialmente nel nuovo codice del processo contabile all'art.51.*

*Credo che una serena analisi delle nostre iniziative giudiziarie dimostri come già da tempo esse nascano a seguito di circostanziate denunce e abbiano risposto all'unico canone della ricerca del ripristino della legalità finanziaria ritenuta violata da malaccorte condotte amministrative e come esse siano state senz'altro coerenti con le forze disponibili : non posso qui non ricordare come a fronte di un notevolissimo e costante flusso di denunce che perviene con ogni modalità alla Procura Campania, siano ad essa assegnati nell'attualità solo sei magistrati sicchè appare improbo il compito affidatoci anche al fine di non deludere le aspettative dei cittadini.*

*Devo a tal proposito subito ringraziare tutte le Forze dell'Ordine che operano sul nostro difficile territorio : esse, e la Guardia di Finanza in primis, costituiscono il nostro braccio operativo e ci consentono frequentemente con il loro acume investigativo di squarciare veli del malaffare – anche non penalmente rilevante- che altrimenti rimarrebbero tali ostruendo qualsiasi possibilità di intervento, attesa anche l'atteggiamento non sempre collaborativo che si registra negli organi amministrativi.*

*Nelle mie precedenti relazioni svolte presso la sede Lucana della Corte , ove ho ricoperto le medesime funzioni per oltre un decennio, ho sempre sottolineato l'importanza che, nell'ambito del sistema delle garanzie*

*giudiziarie delineato dalla nostra Costituzione, riveste la giurisdizione di responsabilità amministrativa non soltanto sotto un profilo meramente finanziario, con riguardo al reintegro del patrimonio pubblico danneggiato, ma soprattutto, in funzione della superiore esigenza di giustizia sostanziale in virtù della quale è necessario che comportamenti dannosi per la collettività non siano lasciati privi di risposta da parte dell'Ordinamento giuridico tanto più in momenti di grave crisi economico-finanziaria come quella che stiamo attraversando.*

*La nostra Carta costituzionale ha previsto saggiamente un vigoroso sistema di garanzie al cui interno si pone la funzione giudiziaria nel cui ambito, a buon titolo, si colloca l'attività della Procura contabile campana che, non certo per smania di giustizialismo, si è sempre mossa (con i lusinghieri risultati di cui riferirò di qui a poco).*

*Assicuro che anche in avvenire perseguiremo l'obiettivo di una sempre maggiore incisività e capillarità della nostra azione attraverso indagini mirate in tutti i settori della vita pubblica che hanno formato oggetto di chiare segnalazioni di possibili malversazioni al solo scopo di difendere, anche in chiave general-preventiva, l'integrità patrimoniale delle amministrazioni pubbliche della Campania, cioè la loro ricchezza dalla cui corretta gestione dipende il definitivo rilancio economico di questa terra e dei suoi abitanti, anche in considerazione della tendenziale autonomia finanziaria di entrata e di spesa che l'articolo 119 della Costituzione sancisce per tutte le autonomie locali.*

*La Corte dei Conti riveste e difende le funzioni di Istituto posto a garanzia della corretta gestione della finanza pubblica da oltre centocinquant'anni, essendo stata istituita con la legge 14 agosto 1862, n.*

800 , funzioni che oggi riesce ad esercitare solo con grandissima difficoltà attesa una perdurante carenza di oltre un terzo dei magistrati su di un organico di circa 600 unità, già di per sé insufficiente per esercitare le molteplici ed eterogenee funzioni che sono state attribuite all'Istituto negli ultimi anni .

Nell'architettura costituzionale è noto che la Corte è inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma) sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, terzo comma).

Da detta cointestazione, peraltro posta in discussione venti anni fa con i lavori della c.d. "Commissione bicamerale", deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse della Corte dei conti che, nell'esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo ed indipendente sia rispetto al Governo che al Parlamento, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, fa parte a tutti gli effetti dell'ordinamento giudiziario.

Nella consapevolezza di tale delicato ruolo operano certamente gli uffici della Corte che hanno sede in questa regione consapevoli come ciò possa concorrere anche a restituire ai cittadini l'indispensabile fiducia nelle istituzioni e ad indicare agli amministratori pubblici i valori cui conformare la propria attività amministrativa da caratterizzare univocamente per la soddisfazione dell'interesse pubblico.

Tale attività è vieppiù essenziale in quanto ad alcuni anni di distanza dall'introduzione di alcuni principi del c.d. "federalismo fiscale" con la legge n.42/2009 ("vedo, pago, voto") che doveva responsabilizzare cittadini ed amministratori può affermarsi senza tema di smentita che si è

*trattata di un'ennesima riforma miseramente naufragata per assenza di qualsiasi serio studio sul suo impatto concreto ( la c.d. " copertura amministrativa" ) che ha comportato solo un aumento dei costi fisiologici o patologici delle Pubbliche amministrazioni che certo non possono essere contenuti con il rinnovato richiamo al principio della trasparenza, "panacea" che dovrebbe realizzare un controllo diffuso dei cittadini attraverso il riconoscimento agli stessi di un indistinto diritto di accesso ( o f.o.i.a."freedom of information act")", che ci vorrebbe trasformati tutti in voyers delle P.P.A.A.*

*La procura contabile, pur con i ridotti uomini e mezzi di cui dispone, vuole svolgere vera attività di verifica delle gestioni pubbliche attraverso un giusto processo in cui le stesse vengono esaminate congiuntamente alla ricerca dei responsabili delle deviazioni dai canoni di sana amministrazione, dovendosi provare dall'attore pubblico tanto il danno quanto l'ascrivibilità dello stesso a specifiche condotte antigiuridiche di singoli soggetti in rapporto di servizio "funzionale" con la P.A.*

*Si tratta di un'attività complessa ed onerosa in cui frequentemente si lotta contro il tempo ( atteso anche il nuovo penalizzante regime della prescrizione di cui si parlerà di qui a poco) per chiamare il maggior numero di amministratori e funzionari pubblici ritenuti responsabili di danni erariali nella consapevolezza che, come diceva qualche anno fa una nota campagna di pubblicità istituzionale, le spese inefficienti (non meno delle entrate evase) diminuiscono i servizi e accrescono il parassitismo clientelare.*

## IL QUADRO NORMATIVO e GIURISPRUDENZIALE

*Dobbiamo osservare come anche nell'anno appena trascorso vi siano stati rilevanti interventi legislativi che hanno interessato le funzioni costituzionalmente intestate alla Corte dei Conti: la produzione normativa del Parlamento nel 2016 è stata comunque ridotta, essendosi attestata sui 244 provvedimenti di cui solo una parte sono leggi approvate ai sensi degli artt. 70 e seguenti della Costituzione .*

*Prima di esaminare le principali norme entrate in vigore non possiamo, però, non ricordare come il 4 dicembre scorso è stato nettamente respinto dal corpo elettorale il tentativo di modificare numerosi articoli della seconda parte della nostra Carta fondamentale di cui alla Legge di riforma della Costituzione pubblicata nella G.U. n.88 del 15 aprile 2016 che aveva impegnato per circa due anni il Parlamento, peraltro eletto con un sistema elettorale dichiarato incostituzionale dall'Alta Corte sin dal 2014.*

*Pur non essendo questa la sede per esprimere commenti di merito, non può non segnalarsi come sia necessario quanto prima provvedere ad una razionalizzazione del pletorico sistema delle autonomie locali, attraverso una ridefinizione dello stesso che debba tenere necessariamente conto che le Province sono previste dalla Costituzione e sono gli unici enti intermedi con una loro storia e con funzioni importanti che stanno vivendo da anni una fase di crisi conclamata (specie dopo legge n.56 del 2014, conosciuta come riforma "Del Rio", oggi da rivalutare alla luce del risultato referendario).*

*Tanto doverosamente evidenziato, l'excursus normativo cui ci accingiamo non può non partire dalla circostanza che il 7 ottobre dello scorso anno è entrato in vigore il nuovo codice del processo contabile recato dal d.lgs. 26 agosto 2016, n.174 emanato in attuazione del disposto di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n.124.*

*Come si ricorderà, tale legge nel disporre numerose deleghe al governo per una complessiva riorganizzazione della Pubblica amministrazione, nella norma richiamata ha recato anche la previsione del riordino e ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla Corte dei Conti e ha contemplato, quali criteri direttivi di ordine generale, l'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, il loro coordinamento con le norme del codice di procedura civile, espressione di principi generali e la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile.*

*In esecuzione di tale delega ha visto la luce il corpus normativo in commento costituito da tre allegati: il primo si compone di 219 articoli e contiene il codice della giustizia contabile che è suddiviso in otto parti recanti, rispettivamente, le disposizioni generali, i giudizi di responsabilità, il giudizio sui conti, i giudizi pensionistici, gli altri giudizi ad istanza di parte, le impugnazioni, l'interpretazione del titolo giudiziale e l'esecuzione e le disposizioni finali; il secondo reca le norme di attuazione del codice e consta di 25 articoli; il terzo reca in quattro articoli le norme transitorie e l'elenco delle disposizioni abrogate.*

*Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono a norme preunitarie (dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane*

*(L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, il regolamento di procedura del 1933 n.1038 nonché il T.U. della Corte dei conti del 1934) che hanno segnato per molti decenni il perimetro sostanziale e processuale della giurisdizione contabile.*

*Esso era stato poi ridefinito negli ultimi decenni con episodici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla fondamentale riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni). Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile che, in via interpretativa, si è impegnata ad introdurre nel processo contabile - nelle sue diverse declinazioni - i principi del “giusto processo”, cercando di rendere compatibili con essi il contenuto delle norme processuali vigenti, in gran parte anteriori, come già detto, al novellato articolo 111 della Costituzione.*

*Possiamo, dunque, esaminare le principali caratteristiche dei vari istituti processuali ridefiniti dalle disposizioni contenute nelle varie parti del codice, rinviando alla dottrina ed anche alla giurisprudenza che si andrà formando, per un doveroso ulteriore approfondimento degli stessi.*

*La parte prima del nuovo codice reca “Disposizioni generali” e si compone dei primi cinquanta articoli: in particolare l’art.1, disciplina l’esercizio della giurisdizione della Corte dei conti nelle seguenti materie:*

- giudizi di conto (conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni);*

- *giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario;*
- *altri giudizi in materia di contabilità pubblica;*
- *giudizi in materia pensionistica;*
- *giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie;*
- *altri giudizi nelle materie specificate dalla legge.*

*La giurisdizione contabile si ispira ai principi di effettività, concentrazione e giusto processo, secondo i canoni tipici della giurisdizione ordinaria e amministrativa (artt.3 e 4 ).*

*Gli organi della giustizia contabile sono individuati dagli artt.8 e sg. nelle sezioni giurisdizionali regionali, nelle sezioni di appello, nelle sezioni riunite in sede giurisdizionale e in quelle riunite “ in speciale composizione” (disciplinate specificamente dai commi 6 e 7 dell’art.11).*

*In particolare, quest’ultima norma esplicita le attribuzioni delle sezioni riunite: esse, quale articolazione delle sezioni di appello, sono l’organo che svolge le funzioni di nomofilachia nelle materie rientranti nella giurisdizione contabile, assicurandone l’uniformità di interpretazione e la corretta applicazione. In coerenza con la legge di delegazione che enfatizza l’esigenza di valorizzare, anche nell’ambito della suddetta giurisdizione speciale, il principio di certezza del diritto, le sezioni riunite decidono le questioni di massima ad esse deferite e le questioni di diritto che abbiano dato luogo a difformità interpretative od applicative, nonché i regolamenti di competenza.*

*L’articolo 12 riporta l’articolazione dell’ufficio del pubblico ministero, reiterando invero la scarna previsione previgente in base alla quale “Il Procuratore generale coordina l’attività dei procuratori regionali e*

*questi ultimi coordinano l'attività dei magistrati assegnati alle rispettive procure”.*

*Il capo terzo (artt.13/17) contiene le norme sul momento determinante della giurisdizione, sulle questioni riguardanti lo stato e la capacità delle persone, sul regolamento preventivo di giurisdizione, sul rilievo dell'incompetenza, sull'astensione e ricusazione del giudice, sugli ausiliari, sul consulente e sul custode : esse richiamano espressamente, o ne rievocano i contenuti, le corrispondenti norme processuali civili.*

*Il capo quarto detta, invece, specifiche disposizioni in tema di disciplina della competenza territoriale: di fatto, il criterio attributivo di tale competenza è quello vigente (il fatto dannoso che si è verificato nel territorio della regione), integrato però con alcune novità.*

*La parte seconda (artt.51/136) è la più consistente riguardando i giudizi di responsabilità amministrativa che costituiscono, indubbiamente, l'aspetto maggiormente rilevante delle funzioni giurisdizionali contabili.*

*Innanzitutto viene introdotta una più puntuale regolamentazione dell'obbligo di denuncia del danno erariale, che solo legittima l'esercizio dei poteri istruttori del P.M.: il codice ribadisce infatti all'art. 51, in attuazione di specifico criterio di delega, i necessari caratteri di tale notizia, che deve essere “specifica” e “concreta”: deve cioè riferirsi ad informazioni circostanziate e non concretizzarsi in fatti ipotetici o indifferenziati. In proposito si è tenuto conto, richiamandone i contenuti specifici, della previsione, che viene abrogata, di cui all'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78 del 2010. Questa aveva a sua volta codificato i principi espressi nella giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost., sent. n. 104 del 1989) e, nell'ancorare qualsiasi attività accertativa ad una previa*

*notizia di danno specifica e concreta, sanzionava con la nullità, “fatta valere da chiunque vi abbia interesse”, qualsiasi atto istruttorio posto in essere in violazione dell’anzidetta prescrizione. Il legislatore delegato ha poi scelto di non inserire una disciplina esplicita degli anonimi, in perfetta conformità a quanto accade oggi, essendo gli stessi ovviamente riconducibili alla dicitura di “notizia di danno comunque acquisita” purché, ovviamente, sempre filtrate dalla necessaria sussistenza degli elementi di garanzia della concretezza e specificità dei contenuti.*

*L’articolo 52 disciplina in termini meno generici l’obbligo della denuncia di danno, che grava sui responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni, comunque denominate secondo l’organizzazione interna delle stesse.*

*Un importante problema che il legislatore delegato ha cercato di risolvere è stato quello relativo all’individuazione dei soggetti obbligati alle denunce al P.M. contabile di possibili danni erariali : ci si è chiesti, cioè, se fosse necessaria un’espressa previsione normativa o se un obbligo di tal genere fosse contenuto nel rapporto di servizio, tra quelli che potremmo definire, mutuando il termine dal diritto civile, doveri impliciti di salvaguardia e protezione degli interessi delle amministrazioni pubbliche.*

*Il fatto che in precedenza fossero stati necessari più indirizzi della Procura della Corte dei conti per fornire indicazioni al riguardo, ha indotto a ritenere preferibile la via della tipizzazione. Dalla violazione dell’obbligo in discorso peraltro può conseguire una forma di responsabilità amministrativa di natura omissiva, ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 che chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l’aver “omesso o ritardato la denuncia”, abbiano determinato la prescrizione*

*del relativo diritto al risarcimento. La disposizione tuttavia, non potendo elencare in maniera esaustiva tutte le tipologie di soggetti che via via il legislatore ha espressamente indicato come destinatari dell'obbligo di denuncia, esordisce con una clausola di rinvio a suddette indicazioni di legge speciale.*

*Resta fermo quanto previsto dall'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che nell'ambito della disciplina delle "Informazioni sull'azione penale", al comma 3, prevede espressamente l'obbligo di informativa da parte del pubblico ministero penale a quello contabile laddove il fatto costituente reato abbia anche cagionato un danno all'erario. Il comma 4 del predetto articolo 52 prevede che le sezioni e gli uffici di controllo della stessa Corte dei conti segnalino i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali, che emergano nell'esercizio delle loro funzioni: la disposizione attiene all'importante tematica dei rapporti tra "controllo" e "giurisdizione" di responsabilità, affrontata sin dalla sentenza n.29/1995 della Corte costituzionale.*

*Il codice si è poi posto nell'ottica di disciplinare e dettagliare i poteri istruttori del pubblico ministero, prevedendo parallelamente alcune garanzie per la difesa sin dalla fase istruttoria : ne è venuto fuori un impianto normativo, per la verità insoddisfacente, in cui convivono istituti processuali civili e penali, che condiziona l'azione del P.M. nell'esercizio dei limitati poteri istruttori riconosciutigli appunto in un confermato quadro di generale ispirazione processual-civilistica che davvero poco si attaglia ad un'azione pubblica officiosa.*

*In tale contesto si inserisce la previsione, contenuta nell'articolo 55, secondo la quale il pubblico ministero, oltre a compiere ogni attività utile al*

*fine di acquisire elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale, svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata come presunto autore del danno.*

*Viene introdotto un opinabile principio in base al quale “tutti i provvedimenti istruttori devono essere motivati” prevedendosi altresì che la omessa o apparente motivazione di detti atti, ovvero l'audizione assunta in violazione delle prescrizioni di cui all'articolo 60 costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti (art. 65)*

*Altre norme disciplinano l'effettuazione di ispezioni o accertamenti diretti, la richiesta di atti, documenti e informazioni. Va segnalata in proposito la disposizione per la quale gli atti e documenti pubblicati sui siti internet delle pubbliche amministrazioni devono essere acquisiti mediante accesso ai medesimi siti. Relativamente alle audizioni personali (art. 60) di persona informata, è previsto che la persona, se lo ritiene, possa farsi assistere da difensore di fiducia. Il soggetto sottoposto ad audizione ha l'obbligo di presentarsi e di rispondere alle domande che gli sono rivolte. Tuttavia il medesimo soggetto non è obbligato a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità: in tale caso deve essere avvertito che se intende rispondere ha facoltà di essere assistito da difensore di fiducia, la cui assenza impedisce la prosecuzione dell'audizione, che è rinviata a nuova data, secondo il noto brocardo latino “nemo tenetur se detegere”.*

*Conseguentemente, il codice innovativamente sanziona con la nullità l'audizione che si svolge in violazione delle suddette prescrizioni relative alla presenza del difensore di fiducia.*

*Il pubblico ministero, in base all'articolo 56, può svolgere l'attività istruttoria direttamente, oppure può delegare adempimenti istruttori alla Guardia di finanza o ad altre Forze di polizia, anche locale, agli uffici territoriali del Governo ai servizi ispettivi delle amministrazioni pubbliche. Solo in casi eccezionali e motivati può conferire incarichi di accertamento ai dirigenti di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità e territorialità; può infine avvalersi di consulenti tecnici. Per le ispezioni e gli accertamenti delegati a dirigenti e funzionari regionali viene confermato l'obbligo della previa intesa con il presidente della regione (art. 61, comma 7).*

*Trova, comunque, conferma l'utilizzo preferenziale della Guardia di Finanza per le istruttorie per danno erariale e il Comando generale del Corpo ha provveduto sin dal 3 ottobre scorso ad emanare un'apposita circolare operativa.*

*L'articolo 66 disciplina, in attuazione dello specifico criterio di delega, gli atti interruttivi della prescrizione: questa può essere interrotta dall'invito a dedurre o da altro formale atto di costituzione in mora, ai sensi degli artt. 1219 e 2943 del codice civile (anche promanante dalla P.A. interessata). Il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta: il secondo comma dell'articolo 66 prevede innovativamente che, a seguito dell'interruzione, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine quinquennale di prescrizione si aggiunge un periodo massimo di due anni: ne consegue che la durata massima complessiva del termine di prescrizione non può in ogni caso eccedere i sette anni, decorrenti dall'esordio della prescrizione stessa. In tal modo si è inteso attuare il principio di delega che, per quanto con ambiguità*

*espressive, aveva fissato in sette anni il termine massimo per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, con ciò introducendosi un regime ibrido che si differenzia sostanzialmente dalla disciplina civilistica.*

*Il termine di prescrizione è sospeso per il periodo di durata del processo. Quanto al termine di esordio della prescrizione, sono invece fatti salvi i principi civilistici di ordine sostanziale relativi alla decorrenza della stessa : la regola di cui all'art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione deve essere computato dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. In caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione decorre dalla data della sua scoperta. Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un invito a dedurre: in tale ultimo atto (art. 67) devono essere esplicitati tutti gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del contributo causale che si ritiene sia stato dato dal soggetto invitato. Il termine da assegnarsi a quest'ultimo per esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione formulata e per depositare le proprie conclusioni non può essere inferiore a 45 giorni. Nello stesso termine, in calce alla deduzioni o con separato atto, il presunto responsabile può chiedere di essere personalmente sentito dal pubblico ministero. L'omessa audizione richiesta comporta l'inammissibilità dell'atto di citazione. Entro centoventi giorni decorrenti dalla scadenza del termine assegnato per la presentazioni delle controdeduzioni, il pubblico ministero*

*emette l'atto di citazione (se non ritiene ai sensi dell'articolo 69 di archiviare il fascicolo, anche sulla base degli elementi difensivi offerti nelle controdeduzioni). Si segnalano, quali elementi di novità: la specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre, l'elevazione del termine minimo per controdedurre (da trenta a quarantacinque giorni), la previsione per la quale successivamente all'invito a dedurre non sono ammesse ulteriori attività istruttorie, "salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni" (comma 7 dell'articolo 67; ma vedasi anche articolo 55).*

*La norma va letta in chiave eccessivamente garantista in quanto vuole porre un limite all'attività istruttoria d'iniziativa del pubblico ministero contabile all'esito dell'invito a dedurre. L'impulso all'attività integrativa deve essere di matrice difensiva, in quanto ricavabile dalle controdeduzioni, cioè da indicazioni dei presunti responsabili, evidentemente necessitanti di approfondimenti ulteriori, se del caso nei confronti di altro destinatario di invito a dedurre : certo è che muta sostanzialmente la consolidata natura di tale atto da istruttorio con finalità garantistiche ad atto di sostanziale chiusura dell'istruttoria che rischia poi di essere integralmente riversato nella eventuale citazione con cui si introduce il giudizio di responsabilità !*

*Il titolo II della Parte II del Codice disciplina le azioni a tutela del credito erariale ed è attuativo del criterio di delega che prevede di applicare "gli istituti processuali in tema di tutela cautelare anche ante causam e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile".*

*L'articolo 73 esplicita pertanto la possibilità per il pubblico ministero contabile di esercitare "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile". L'espresso richiamo alla disciplina codicistica civile in tema di azioni surrogatoria e revocatoria evita la previsione di specifica o diversa disciplina, che sarebbe meramente ripetitiva di quella civile. Una specifica disciplina è stata invece formulata relativamente al sequestro conservativo. Le novità di rilievo, apportate dal codice, consistono nella disciplina sulla reclamabilità dei provvedimenti cautelari (art. 76) e nella previsione di una cauzione o fideiussione bancaria (art. 81) in luogo del sequestro.*

*Passando all'esame del giudizio di responsabilità, viene delineato un rito ordinario che è disciplinato dagli artt. 83 e seguenti: si inizia con l'introduzione del giudizio, ed in particolare con contenuti, deposito, nullità e irregolarità dell'atto di citazione; rapporti tra invito a dedurre e citazione; fissazione dell'udienza e termini per le attività processuali conseguenti; abbreviazione dei predetti termini e istanza di accelerazione; costituzione del convenuto e contenuti della comparsa di risposta. In questa ottica, la corrispondenza richiesta dalla legge tollera la diversità nel contenuto degli atti menzionati qualora derivante dalle controdeduzioni spiegate dal convenuto dopo l'avviso, trattandosi di elementi noti alla difesa per esser stati da essa stessa introdotti. La disposizione sull'abbreviazione dei termini di fissazione dell'udienza e di quelli consequenziali, inoltre, ponendo attenzione alla ricorrenza di ragioni d'urgenza, assicura l'adeguatezza al caso dei tempi del processo, anche per tal via realizzando il principio della ragionevole durata.*

*Per quanto attiene alla concreta trattazione della causa, la disciplina dell'udienza è ispirata ai principi di pubblicità e di concentrazione, salve le necessità rimediali rispetto ai vizi del contraddittorio o alle invalidità della citazione. La scelta di consentire al contumace che si costituisce in udienza di chiedere di essere ammesso a compiere attività che gli sarebbero precluse risponde, nelle condizioni specificamente dettate, all'esigenza di uniformare il processo al principio generale della rimessione in termini. Il Capo IV contiene la disciplina dell'ammissione e dell'assunzione della prova e, in generale, dell'istruzione della causa.*

*Per quanto attiene ai giudizi dinanzi alle sezioni riunite viene confermato che le sezioni giurisdizionali d'appello possono deferire alle sezioni riunite in sede giurisdizionale la soluzione di questioni di massima, d'ufficio o anche a seguito di istanza formulata dal procuratore generale o da ciascuna delle parti del giudizio d'impugnazione; il presidente e il procuratore generale possono deferire alle sezioni riunite in sede giurisdizionale la risoluzione di questioni di massima oppure di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi difformi.*

*Il titolo V (Art.130 e sg.) si interessa dei riti alternativi che vengono definiti "speciali" e che sono individuati nel rito abbreviato, in quello monitorio e nel giudizio relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria.*

*In particolare il codice in commento istituisce il rito abbreviato e ne reca la disciplina processuale di riferimento, in attuazione del principio e criterio direttivo recato nell'articolo 20, comma 2, lett. f), della legge n. 124*

*del 2015 riprendendo sporadici precedenti sulla “definizione agevolata” dei giudizi di responsabilità amministrativa.*

*La nuova normativa introduce strutturalmente la possibilità di definizione del giudizio di responsabilità, sia in primo grado, che in appello, graduando progressivamente la percentuale di pagamento richiesta: sino al 50% del danno quantificato nell’atto di citazione al primo grado di giudizio; non inferiore al 70%, ancora del danno quantificato nell’atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello. In entrambi i gradi processuali la sentenza definisce il giudizio, dopo avere verificato l’avvenuto versamento, in unica soluzione, della somma determinata dal collegio giudicante*

*Il rito monitorio è regolamentato nell’art.131 nell’ambito dei riti speciali: esso trova applicazione nel giudizio dei conti come in quelli di responsabilità amministrativa. Si tratta di una procedura speciale che, in ragione della lieve entità del danno patrimoniale, ovvero nei casi in cui l’addebito recato in citazione non superi l’importo di euro 10.000,00, prevede che con decreto presidenziale venga determinato (in diminuzione?) l’importo da pagare entro un termine fissato per l’accettazione.*

*In tutti tali casi è sempre necessaria la previa emissione di un atto di citazione e ciò sicuramente non giova ai tempi della definizione delle pendenze erariali anche minori !*

*La parte terza (artt.137-150) fissa le nuove regole del giudizio sui conti che si articola in giudizio per la resa del conto e giudizio sul conto costituenti le più antiche attribuzioni giurisdizionali della Corte, oggi recessive di fronte ai giudizi di responsabilità : sono dettate norme*

*semplificatorie del rito che vede come destinatari solo gli agenti contabili. Il giudizio di conto è disciplinato dagli articoli 137 - 150.*

*Le norme introducono, quali elementi di novità, l'anagrafe degli agenti contabili, la trasmissione per via telematica dei conti giudiziali, una più dettagliata disciplina del c.d. giudizio per la resa del conto (art. 141), che la vigente normativa non qualificava adeguatamente. Merita segnalare, quale ulteriore elemento di novità, la previsione di un decreto del presidente della sezione che all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, fissa le priorità cui i magistrati relatori, nella pianificazione dell'esame dei conti, dovranno attenersi.*

*La parte quarta (artt.151-171) disciplina i giudizi pensionistici devoluti alla giurisdizione contabile ovvero quelli introdotti da impiegati pubblici civili e militari ovvero le pensioni di guerra: il rito è modellato sul c.d. rito lavoro ma solo in primo grado (ove la decisione è rimessa al giudice monocratico); mentre in appello, ove il collegio resta composto da cinque magistrati, si applicano le norme ordinarie recate dagli artt.177 e sg.*

*L'appello resta proponibile per soli motivi di diritto (vedasi Corte costituzionale, ord. n.84/2003).*

*Il Codice razionalizza e semplifica il giudizio (che si introduce ora con "ricorso") e disciplina esaurientemente le varie fasi del processo: naturalmente, si applicano ai giudizi pensionistici tutte le norme di carattere generale della prima parte del Codice*

*La parte quinta (artt.172-176) è residualmente dedicata agli altri giudizi su istanza di parte elencati nell'art.172, essi riguardano il contenzioso : a) contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore in materia di rimborsi di quote d'imposta*

*inesigibili ; b) contro i provvedimenti per ritenute cautelari su stipendi o altri emolumenti a personale statale; c) sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale; d) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.*

*La parte sesta (art.177- 210) si interessa dei mezzi di impugnazione ammissibili che sono individuati in : appello, opposizione di terzo, revocazione e ricorso per cassazione per soli motivi di giurisdizione.*

*Al Capo I figurano alcune norme a carattere generale: enunciazione dei singoli rimedi contro le decisioni, definizione della cosa giudicata formale, disposizioni in merito ai termini da rispettare e al luogo della notificazione, disciplina sul deposito dell'atto di impugnazione e sulla fissazione dell'udienza, disposizioni per l'ipotesi di una pluralità di parti nel giudizio d'impugnazione e disciplina dei rapporti intercorrenti tra impugnazioni avverso la medesima sentenza; seguono disposizioni in materia di intervento, sugli effetti della riforma o dell'annullamento della decisione, sulla sospensione del procedimento d'impugnazione e sugli effetti dell'estinzione dello stesso.*

*Seguono poi norme specifiche sui singoli mezzi di impugnazione che, sostanzialmente , ricalcano la disciplina processual-civilistica.*

*La parte settima (artt.211- 218) si occupa dell'interpretazione del titolo giudiziale, dell'esecuzione e del giudizio di ottemperanza.*

*L'articolo 211 introduce la disciplina dell'esecuzione recata dal Parte VII, Titolo I, Capo I del codice, regolando il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale. La principale novità attiene alla facoltà riconosciuta estensivamente a tutte le parti in causa di attivare il relativo giudizio che si propone dinanzi allo stesso giudice che ha*

*pronunciato il titolo da eseguire. Quanto al rito si rinvia alle disposizioni che regolano i giudizi ad istanza di parte (articoli 172- 176). Gli articoli dal 212 al 216 si interessano dell'esecuzione delle sentenze di condanna: essi confermano – specificandolo- in capo al Pubblico Ministero contabile l'onere di vigilare ed indirizzare l'attività esecutiva posta in essere dall'amministrazione titolare del credito rinveniente da sentenza di condanna erariale nonché prevedono l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile".*

*La parte ottava, composta del solo art.219, detta una disposizione di carattere finanziario, recante l'invarianza della spesa pubblica per l'attuazione del codice .*

*L'Allegato 2 al decreto legislativo contiene le norme di attuazione al codice le quali, in via prioritaria, attengono alle attività di segreteria e all'organizzazione e disciplina delle udienze. Tali norme hanno contenuto integrativo delle previsioni della Parte II del codice, relativa ai giudizi di responsabilità, che già contiene disposizioni su tali materie e si coordinano con le norme di attuazione al codice di procedura civile alle quali si rinvia, in quanto compatibili.*

*L'allegato 3 al decreto legislativo contiene previsioni di diritto transitorio e abrogazioni.*

*Si tratta, come si vede, di un lavoro imponente che però suscita non pochi interrogativi dato il numero ridotto di magistrati contabili, inquirenti e giudicanti, cui è sostanzialmente demandata la sua concreta applicazione.*

*Effettuato questo necessario excursus, non possono non essere menzionati altri importanti decreti legislativi attuativi della riforma della Pubblica amministrazione di cui alla legge n.124/2015.*

*In base alla richiamata delega è stato emanato il D.lgs n.97/2016 recante la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione , pubblicità e trasparenza che, modificando l'art.5 del D.lgs. n.33/2013 ha introdotto – a far data dal 23.12.2016- anche nel nostro Ordinamento il c.d. “ accesso civico” incondizionato agli atti delle P.P.A.A. (sulla falsariga del F.O.I.A. ovvero “Freedom of information act “ anglosassone) al dichiarato scopo di “ favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto...” (nuovo art.5 comma 2 d.lgs .33/2013).*

*Ha visto anche la luce il decreto legislativo n. 116 del 20 giugno 2016, recante modifiche all'articolo 55-quater del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in materia di licenziamento disciplinare che è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 149 del 28/6/2016 (in vigore dal 13 luglio 2016).*

*Detta normativa reca rilevanti novità in materia di licenziamento disciplinare per assenteismo nella Pubblica Amministrazione che puntano a colpire duramente la falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze ed a responsabilizzare maggiormente i*

*dirigenti. In tale ottica sono previste maggiori responsabilità per i dirigenti, tempi del procedimento disciplinare più celeri e la possibilità di condannare il dipendente al risarcimento del danno all'immagine della PA.*

*Ai fini che qui interessa viene introdotto l'obbligo di segnalazione dell'avvio del procedimento disciplinare entro quindici giorni dal suo verificarsi alla competente la Procura della Corte dei Conti che, quando ne ricorreranno i presupposti, dovrà emettere invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento.*

*L'azione di responsabilità dovrà essere esercitata, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga e l'ammontare del danno risarcibile sarà rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non potrà essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.*

*Sarà quindi il risalto o meno della questione data dagli organi di stampa a "pesare" : in effetti il Consiglio di Stato nel suo parere n. 864/2016 aveva constatato che il danno all'immagine di una pubblica Amministrazione, dovuto ad episodi di assenteismo talora assai eclatanti, sia non soltanto evidente nei casi di assenteismo c.d. in flagranza, ma che le azioni risarcitorie contro i dipendenti assenteisti siano uno strumento per riequilibrare situazioni percepite dall'opinione pubblica come gravi ingiustizie. Si riporta l'art.1 comma 3-quater : " Nei casi di cui al comma 3-bis, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare.*

*La Procura della Corte dei conti quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento.*

*L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.”*

*E' stato inoltre emanato il D.lgs. n. 175/2016 recante il nuovo testo unico società partecipate che ha confermato – dopo non poche resistenze- la giurisdizione di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e dipendenti delle società “in house”.*

*Peraltro è noto che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme di delega contenute nella legge 124/2015 (cd Legge Madia), relativamente a:*

*1. Dirigenza pubblica. Lo schema definitivo di decreto attuativo era stato approvato nel CDM del 24 novembre u.s., ed è stato ritirato dopo la sentenza della Corte. Il termine per l'esercizio della delega è scaduto il 27 novembre u.s.. La delega è stata parzialmente attuata solo per la dirigenza sanitaria, D.Lgs. n. 171/2016, in vigore;*

2. *Servizi pubblici locali. Lo schema definitivo di decreto attuativo era stato approvato nel CDM del 24 novembre u.s., ed è stato ritirato dopo la sentenza della Corte. Il termine della delega è scaduto il 27 novembre;*

3. *Società partecipate. La delega è stata attuata con il D.Lgs. 175/2016, in vigore dal 23 settembre 2016;*

4. *Riordino delle norme sul lavoro pubblico. Lo schema di decreto attuativo non è ancora stato presentato, la delega scade a febbraio 2017. La delega è stata parzialmente attuata con il D.Lgs. n. 116/2016, relativo al licenziamento breve in caso di falsa attestazione della presenza in servizio.*

*Ci si è interrogati sugli effetti di tale pronuncia sui decreti legislativi già attuati; in merito può affermarsi con sufficiente ragionevolezza quanto segue, anche sulla scorta di un recentissimo parere del Consiglio di Stato :*

- *Rispetto ai decreti ritirati (dirigenza, servizi pubblici locali), essendo i termini per l'esercizio della delega ormai scaduti, valuterà il Governo quali azioni intraprendere, tenendo conto che è comunque necessario un nuovo veicolo normativo;*
- *Rispetto ai decreti già pubblicati ed interessati dagli effetti della sentenza (Società partecipate, licenziamenti, dirigenza sanitaria), è ipotizzabile che gli stessi potrebbero formare oggetto di un decreto correttivo sottoposto ad nuovo passaggio in Conferenza Unificata al fine di conseguire l'Intesa onde evitare questioni di illegittimità costituzionali delle norme ivi contenute sulla base della delega caducata .*

*Comunque, ad oggi, devono ritenersi pienamente efficaci le disposizioni di cui ai decreti attuativi già pubblicati e in vigore anche alla luce del dispositivo adottato dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza che testualmente prevede che “Le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione”.*

*La Corte ha, dunque, circoscritto il proprio scrutinio solo alle disposizioni di delega specificamente impugnate dalla Regione Veneto, lasciando fuori le norme attuative: del resto è consolidata l’opinione che la pronuncia di illegittimità costituzionale in rassegna abbia colpito le disposizioni impugnate solo nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi siano adottati previo parere e non previa intesa e non estenda automaticamente i suoi effetti ai decreti legislativi adottati in base alle norme censurate .*

*Merita infine menzione l’entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici : Con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (G.U. 19 aprile 2016, n. 91, S.O. n. 10 e n. 11), in attuazione della delega conferita con la legge 28 gennaio 2016, n. 11, il Governo ha recepito le tre direttive europee in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione, di appalti pubblici e di procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, ed ha operato il riordino di*

*tutta la disciplina vigente. Numerose sono le novità del nuovo codice dei contratti pubblici, introdotte nell'ottica della semplificazione, dello snellimento dei procedimenti e della lotta alla corruzione e soprattutto nel segno dell'incremento dell'efficienza amministrativa e della competitività del Paese.*

*Numerose sono le novità del nuovo codice: innanzitutto, l'introduzione di una disciplina unitaria dei contratti e delle concessioni (anche per effetto della progressiva assimilazione dei due istituti da parte del diritto europeo, culminata con l'emanazione di una specifica direttiva); in secondo luogo, la fortissima semplificazione delle procedure, che si poggia su un ampliamento della discrezionalità delle amministrazioni e sul ruolo (di regolatore, controllore ed anche risolutore di controversie) dell'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC; in terzo luogo, l'introduzione di numerose specifiche misure volte a dare maggiore efficienza al sistema.*

*Merita attenzione qui, in particolare, il ruolo chiave assegnato all'Anac nel nuovo sistema degli appalti che è la novità più importante della riforma in rassegna . Dall'obbligo di gestire tutte le banche dati sul settore (fatta eccezione per l'Avcpass che slitta al Mit) fino alla definizione delle linee guida necessarie per dare attuazione al nuovo codice, le nuove funzioni che il Codice assegna all'Authority sono tante, in primis quella di vestire definitivamente i panni di organo di regolazione del settore.*

*Il Codice non ha recato norme di diritto transitorio per cui ha trovato – non senza difficoltà- immediata applicazione sin dalla sua entrata in vigore, cioè a far data dal 18 aprile scorso , andando a prendere il posto del vecchio Dlgs n. 163/2006 e del regolamento appalti (Dpr n. 207/2010), ma*

*anche di tutte le differenti norme approvate negli ultimi anni che sono andate a modificare la disciplina in materia di appalti pubblici.*

*Passando all'esame delle leggi regionali si osserva come nello scorso anno la regione Campania ne ha approvato 39 di cui quasi la metà ha per oggetto il "riconoscimento di debiti fuori bilancio " ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126.*

*Fra le altre disposizioni approvate si citano : la legge n.6 del 5 aprile recante " prime misure per la razionalizzazione della spesa ed il rilancio dell'economia campana – legge collegata alla legge di stabilità per l'anno 2016" ; la legge n.14 del 26 maggio 2016 recante " norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti" ; la legge n.38 del 23 dicembre 2016 recante " ulteriori disposizioni in materia di razionalizzazione, adeguamento e semplificazione della normativa regionale" .*

*La rassegna della Giurisprudenza non può che prendere le mosse dalla Corte Costituzionale che ha confermato anche nello scorso anno il suo ruolo centrale nell'Ordinamento , sia quale arbitro nello scontro fra poteri, accentuatosi con la mai troppo deplorata riforma del Titolo V della Costituzione, sia quale garante dei principi fondamentali del nostro Stato .*

*In materia di contabilità pubblica e rapporti Stato-Regioni meritano particolare menzione le seguenti sentenze:*

*- la n.251/2016 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt.11, 17, 18 e 19 della legge n.124/2015 nelle parti in cui prevedono che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa*

*acquisizione del parere reso in sede di conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di conferenza Stato- regioni ;*

*- la n.266/2016 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015) in quanto la portata normativa di tali disposizioni troverebbero applicazione anche nei confronti delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, così ostacolando l'operato del Commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario con delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, e incaricato, ai fini del risanamento del disavanzo sanitario, tra l'altro, di razionalizzare e contenere le spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi. Tale pronuncia si caratterizza per avere raffrontato ancora una volta il problema dei difficili rapporti fra le esigenze della Stato di garantire una sana gestione finanziaria e le aspirazioni regionali.*

*- La n.269/2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa , introducendo meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.*

*Ancora una volta viene affrontato e sanzionato il meccanismo dello "spoil sistem" talvolta maldestramente introdotto da norme regionali !*

*- La n.279/2016 in considerazione della inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e*

*pluriennale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n.6/2016 della regione Molise ed ha anche esteso in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla legge reg. Molise n. 6 del 2016 nelle parti in cui: a) è autorizzata la spesa dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; b) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; c) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse.*

*La Corte ha ricordato che, in base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, che «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» ( sentenza n.250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 250 e 266 del 2013).*

*- La n.290/2016 relativa all'istituto del trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile, ha ritenuto non configurabile un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, quanto piuttosto un «mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione (già Corte cost.133/2016) ed ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di*

*organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche.*

*Egual interesse va riposto nell'esame dell'attività svolta dalle supreme Magistrature dello Stato nel 2016 nelle materie attinenti l'ordinamento e le attribuzioni della Corte dei Conti: essa concorre a delineare il quadro giuridico aggiornato entro il quale si è potuta sviluppare l'attività della Procura contabile .*

*Infatti l'evoluzione del "diritto vivente" deve essere tenuta in debita considerazione dai cittadini in quanto contribuisce a determinare gli ambiti di operatività dell'operato della Corte dei Conti nei cui confronti si registra un interesse crescente con una reiterata richiesta di giustiziabilità di comportamenti di amministratori e dipendenti pubblici ritenuti censurabili: non v'è, però, nella collettività una chiara percezione dei limiti entro i quali può muoversi la Magistratura contabile che ha una copertura costituzionale minore di quella giustamente riservata alla magistratura ordinaria e che la rende più vulnerabile a riforme od interventi normativi affrettati o poco meditati che rischiano di minarne la già ridotta capacità operativa.*

*Passando alla rassegna delle più significative decisioni delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione adite per questioni afferenti la giurisdizione nelle materie della Contabilità pubblica , vanno evidenziate :*

*-la sentenza n. 12086 del 2016 con la quale viene ribadita la giurisdizione della Corte dei conti per i danni causati dal privato utilizzatore di contributi pubblici per attività svolte nell'interesse della P.A.*

*Le argomentazioni sviluppate nella motivazione potrebbero essere utilizzate come precedente per altre fattispecie di danno, che attualmente si consideravano sottratte alla giurisdizione contabile, in quanto in essa viene affermata la giurisdizione della Corte nei confronti della società privata, nonostante che il contributo pubblico (della UE) non sia stato erogato alla stessa, ma alla Regione, che con il privato ha stipulato un mero contratto di appalto (non di concessione): il privato non è il percettore del contributo, ma l'utilizzatore di pubbliche risorse per finalità pubbliche nell'interesse della P.A.*

*-L'ordinanza n.14040/2016, con la quale nel ribadire la giurisdizione contabile per i danni arrecati al patrimonio di una società in house da parte degli organi sociali (nello specifico, per la stipula di contratti onerosi conclusi con un soggetto privato ed aventi quale finalità illecita quella di "arrecare un ingiusto profitto" a quest'ultimo) parrebbe aver "esteso" la giurisdizione contabile anche alla posizione del contraente-privato citato dalla procura regionale "...in quanto il danno senza l'azione determinante (come nel caso in esame) del privato non si sarebbe verificato" (punto 10 motivazione ordinanza).*

*Per giustificare detta "estensione" della giurisdizione contabile anche nei confronti del soggetto privato - "controparte" negoziale della società in house - le Sezioni Unite hanno richiamato la giurisprudenza in punto di giurisdizione contabile per i casi di indebita percezione di contributi pubblici da parte di privati.*

*-Con la decisione n.14792/2016 Le Sezioni Unite si sono pronunciate sulla legittimazione del PM contabile all'esercizio dell'azione revocatoria a tutela del credito erariale anche in presenza della proposizione della*

*medesima azione da parte dell'amministrazione danneggiata, in essa si legge: "In tema di tutela del credito da danno erariale, la spettanza al P.M. contabile dell'esercizio dell'azione revocatoria innanzi alla Corte di conti, ex art. 1, comma 174, della l. n. 266 del 2005, non esclude la sussistenza della legittimazione dell'amministrazione danneggiata, come per qualsiasi altro creditore, ad esperire l'omologa azione davanti al giudice ordinario, ancorchè sulla base della stessa situazione creditoria legittimante l'azione del P.M. contabile, ed i problemi di coordinamento nascenti da tale fenomeno di legittimazione congiunta all'esercizio di quell'azione a due soggetti diversi e davanti a distinte giurisdizioni vanno esaminati e risolti, da ciascuna delle giurisdizioni eventualmente investite, nell'ambito dei poteri interni ad ognuna di esse, non riguardando una questione di individuazione della giurisdizione stessa".*

*-La decisione n. 19072/2016 è affermativa della giurisdizione ordinaria in materia di 53 tupi ante novella del 2012 sul presupposto che la responsabilità ivi prevista, se limitata all'inadempimento dell'obbligo di denuncia, senza dedurre l'esistenza di conseguenze dannose per l'amministrazione di appartenenza, non può sottrarsi alle ordinarie regole di riparto di giurisdizione e quindi, trattandosi di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, alla giurisdizione del giudice ordinario; solo se ad essa si accompagnino profili di danno (danno da immagine; danno da sottrazione di energie lavorative per essersi compiuta, l'attività oggetto di denuncia, in costanza di rapporto di lavoro), allora potrà dirsi interessata la giurisdizione contabile*

*-La decisione n.22645/2016 ha riguardato la ricorribilità per cassazione avverso deliberazioni parificazione rendiconti regionali: detta*

*decisione sostanzialmente conferma precedente declaratoria di inammissibilità del ricorso (in entrambi i casi proposto da PR Liguria).*

*- L'ordinanza n.27071/2016 ha affrontato la problematica della giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti di progettisti e direttori dei lavori confermando che essa sussiste solo in presenza di un "rapporto di servizio" riconducibile alla sola seconda funzione cui deve fare riferimento, anche non esclusivo- la causa petendi dell'azione risarcitoria ;*

*- Due decisioni delle Sezioni Unite hanno riguardato regolamenti preventivi di giurisdizione relativi a giudizi instaurati presso la Sezione Campana da questa Procura : esse sono la n.11385/2016 e la n. 26645/2016, la prima relativa all'Azienda napoletana di mobilità e la seconda all'azienda risorse idriche : in entrambi i casi la Corte ha confermato che la provvista di giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti delle società partecipate da enti pubblici è configurabile solo ove esse siano inquadrabili nella categoria dell'"in house providing" ed ha conseguentemente negato la giurisdizione nel primo caso ed ammessa nel secondo a far data dal 15.12.2010 , anno in cui la modifica statutaria dell'ARIN ( poi confluita nell'ABC) la ha connotata come società in house del comune di Napoli.*

*Può dunque affermarsi che La Corte di Cassazione anche nel decorso anno ha confermato in numerose pronunce il proprio orientamento favorevole ai c.d. "plessi giudiziari" ed ha ulteriormente precisato i criteri regolatori dei limiti esterni della giurisdizione contabile specie in materia di responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di enti pubblici e società per azioni a prevalente capitale pubblico. Per quanto attiene, infine, alla giurisprudenza contabile , si rileva che le*

*Sezioni Riunite – massimo organo decidente - nel decorso anno hanno emesso 26 decisioni , in gran parte afferenti alle competenze ad esse riservate in “speciale composizione” .*

*Si segnalano, comunque, le seguenti decisioni:*

*-sentenza 16 marzo 2016 n.5 con cui si è affermato che sussiste l'interesse delle federazioni sportive affiliate al Coni ad impugnare il loro inserimento, per il 2015, nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche, i cui bilanci concorrono a formare il conto consolidato della pubblica amministrazione, se l'applicazione delle norme di contenimento della spesa previste dalla legislazione vigente a carico degli enti inclusi, sia differita al 2016.*

*I vizi formali relativi all'inserimento nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche, i cui bilanci concorrono a formare il conto consolidato della pubblica amministrazione, rilevano non in sé, ma in quanto si riflettono in vizi di merito attinenti ai presupposti per l'inclusione dell'ente ricorrente nell'elenco stesso.*

*Partendo da queste considerazioni è stata dichiarata illegittima l'inclusione di una federazione sportiva nazionale nell'elenco Istat delle amministrazioni, i cui bilanci concorrono a formare il conto consolidato della pubblica amministrazione, allorchè la medesima federazione risulti destinataria di rilevanti quote associative che, pur non rientranti fra i ricavi di mercato propriamente detti, costituiscono pur sempre entrate in grado di incidere nel loro complesso sulla capacità di autonoma determinazione dell'unità stessa (nella specie, tali caratteri sono stati ravvisati in capo alla Federazione italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee).*

- *la sentenza 21 aprile 2016 n.8 con cui si è affermato che nel giudizio per responsabilità amministrativa, lo scrutinio dell'eccezione di prescrizione rientra fra le questioni di carattere pregiudiziale, con la conseguenza che, qualora il giudice di primo grado abbia dichiarato la prescrizione dell'azione, il giudice d'appello, nell'ipotesi di accoglimento del gravame del pubblico ministero, deve rimettere gli atti al primo giudice per la prosecuzione sul merito.*

- *Sentenza n.19/QM del 15 settembre 2016 ha affermato il principio che : “Quando viene rimessa una questione di massima da parte di una sezione giurisdizionale regionale, alle parti del giudizio a quo devono essere comunicati sia l’ordinanza di rimessione della questione stessa (a cura della segreteria della sezione remittente, ex art. 134 c.p.c.), sia il successivo decreto di fissazione di udienza (a cura della segreteria delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ex art. 17, ultimo comma, del Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038).*

*Ai fini del decorso del quinquennio previsto dall’art. 2 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, in materia di estinzione del giudizio sul conto, non è necessario che sia data comunicazione al Procuratore regionale dell’avvenuto deposito del conto giudiziale di cui all’art. 27 del Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 .*

-*Sentenza n.22/QM del 22 settembre 2016 con la quale è stato affermato che “deve ritenersi ammissibile il deferimento alle Sezioni riunite della Corte dei conti da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della soluzione di questioni di massima di “particolare*

*rilevanza”, intendendosi per tali quelle che investono problematiche giuridiche di particolare importanza ed obiettiva complessità ed aventi rilevanza generale in quanto suscettibili di diffusa applicazione .*

*Si è in particolare statuito che i soggetti operanti presso le strutture ricettive alberghiere, ove incaricati – sulla base dei regolamenti comunali previsti dall’art. 4, terzo comma, del D. Lgs. n. 23/2011 – della riscossione e, poi, del riversamento nelle casse comunali dell’imposta di soggiorno, assumono la funzione di agenti contabili, tenuti alla resa del conto giudiziale .*

*Si tratta di un’affermazione importante attesa la diffusività del ricorso da parte degli enti locali all’istituzione della c.d. “tassa di soggiorno”: certo sotto il profilo pratico non sarà semplice attivare in tale settore (e con le risorse disponibili) il giudizio di conto, ma la problematica è già all’esame della Procura contabile campana con riferimento a specifici episodi denunciati come asseritamente dannosi in quanto consistiti nel mancato regolare riversamento al competente ente locale di imposte di soggiorno esatte da strutture ricettive.*

## *PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E GIUSTIZIA CONTABILE IN CAMPANIA*

*Si legge nei manuali classici che la Pubblica Amministrazione è il complesso di quei soggetti che sono istituzionalmente deputati alla cura degli interessi pubblici, cioè al soddisfacimento delle esigenze di una collettività organizzata e retta da leggi.*

*Mentre nello stato di tipo liberale la Pubblica amministrazione aveva un assetto abbastanza coeso ed uniforme, a partire dal secondo novecento la progressiva espansione degli obiettivi perseguiti dai pubblici poteri (soprattutto nei settori dei servizi sociali e degli interventi economici) è stata accompagnata - specie in Italia - dallo sviluppo di un'ampia serie di nuovi soggetti giuridici pubblici e tale fenomeno si è acuito nell'ultimo decennio del secolo scorso di pari passo con il riconoscimento di maggiori sfere di autonomia ai vari livelli di governo del territorio.*

*Con la riforma del titolo V della Costituzione, ormai operativa da oltre quindici anni, è stato consacrato il principio della sussidiarietà verticale secondo il quale le funzioni pubbliche devono essere svolte dal livello di governo territorialmente più vicino ai soggetti fruitori delle prestazioni (art.118) : non sembra , però, che sia stato adeguatamente valutato il pericolo, insito in tale scelta, di crescenti “conflitti di interesse” fra chi amministra e chi deve essere amministrato in quanto tali due ruoli per l'eccessiva vicinanza di chi li impersona rischiano di confondersi a scapito dell'interesse generale !*

*Manca ancora , dunque, nel nostro Paese una chiara concezione della giusta dimensione della funzione amministrativa : all'originario disegno costituzionale del "governo di area vasta " intestato alle province nell'ambito di un'articolazione degli enti sub-statali su tre livelli (con comuni e regioni) si è venuto creando un sistema in cui le competenze si sovrappongono , le funzioni non sono quasi mai esclusive , gli organi elettivi e burocratici sono ridondanti , le conferenze di servizi non si contano più .*

*Il costo dell'apparato amministrativo rimodellato giusto venti anni or sono dalle riforme "Bassanini "è costantemente cresciuto aggravando il debito pubblico senza apportare grossi miglioramenti nei servizi forniti e ciò specie nel Mezzogiorno: è una classifica impietosa quella delineata dall'Ufficio Studi della CGIA che ha esaminato gli ultimi risultati derivanti dalla più grande indagine europea condotta dall'Ue sulla qualità della Pubblica Amministrazione (PA) a livello territoriale. Rispetto ai 206 territori interessati dallo studio, le regioni del Sud d'Italia compaiono per 7 volte nel rank dei peggiori 30, con la Campania che si classifica addirittura al 202° posto.*

*Solo alcune regioni turche ed una bulgara presentano uno score peggiore della P.A. in Campania, mentre la P.A. migliore è quella di Trento ( collocata al 36°posto) ed è stato calcolato che se tutta la P.A. italiana presentasse il medesimo livello di efficienza di quella trentina il PIL nazionale salirebbe di trenta miliardi.*

*Tale analisi trova conferma in un recente studio di OPENPOLIS, secondo cui mediamente il costo delle amministrazioni locali del Mezzogiorno è nettamente più elevato che nel nord del Paese e tra i costi*

*che ogni comune deve sostenere ci sono le spese per le strutture che svolgono le funzioni amministrative dell'ente. Le loro attività principali non sono tanto i servizi all'utenza, quanto organizzare e far funzionare l'ente stesso.*

*In altri termini, si tratta delle spese di un'amministrazione sempre più autoreferenziale !*

*Vi rientrano i costi degli uffici che si occupano di attività interne, come la segreteria generale, l'ufficio risorse umane, il servizio statistico e l'anagrafe comunale. Anche tutti gli uffici impiegati nella gestione e nella programmazione economico-finanziaria vengono conteggiati all'interno delle spese di amministrazione. Per esempio il servizio di tesoreria e quelli relativi al controllo di gestione, al coordinamento delle entrate tributarie e dei servizi fiscali; alla gestione dei beni demaniali e patrimoniali.*

*Inoltre ci sono gli uffici per gli organi politici, ovvero tutte le spese che il comune sostiene per il funzionamento del consiglio e della giunta comunale, tra cui le indennità e i gettoni di presenza per gli amministratori nonché gli emolumenti per gli "staff".*

*In tale contesto si apprende che nel 2014 Napoli e Venezia hanno speso oltre 600 euro per ogni abitante, Firenze e Bari meno della metà.*

*Intanto continuano a stipularsi contratti integrativi nel pubblico impiego che, come segnalato dal Sole 24H, concorrono alla lievitazione dei costi della P.A. contribuendo a diffondere la pratica di voci accessorie stipendiali sempre più gravi e spesso corrisposte senza alcuna verifica dei miglioramenti effettivi dei servizi offerti ai cittadini anche attraverso il ricorso a specifici "progetti".*

*A tale situazione non si sono posti adeguati rimedi , forse perché non*

*adeguatamente compresa ed analizzata ; solo la conclamata perdurante emergenza della finanza pubblica ha indotto a qualche intervento : si è trattato però di provvedimenti spesso disorganici che, partiti dalla sola riduzione numerica dei componenti degli organi rappresentativi dei vari enti hanno finito per concentrarsi sulle province , veri “vasi di terracotta , costretti a viaggiare tra molti vasi di ferro” la cui vicenda può assumersi a paradigma di una superficialità con cui spesso si intraprendono processi di riforma che finiscono per una sorta di prevedibile “eterogenesi dei fini” per arrecare più danni che benefici all’efficienza della Pubblica Amministrazione senza alcun concreto risparmio di spesa .*

*Infatti vi sono stati vari tentativi di sopprimerle, falliti e rifluiti nell’attuale ridimensionamento delle stesse: le prime disposizioni riformatrici recate dal d.l. n. 201/2011 e dal d.l. n. 95/2012 furono travolte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.*

*Con tale pronuncia fu dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 23 commi da 14 a 20 ed in via consequenziale del comma 20-bis del d.l. n. 201/2011 e degli artt. 17-18 del d.l. n. 95/2012 per violazione dell’art. 77 della Cost.*

*La Corte ebbe modo di stigmatizzare l’assenza dei presupposti per fare luogo alla decretazione d’urgenza, giacché il provvedimento introduceva un’autentica riforma di sistema, di rilevanza costituzionale, destinata a produrre effetti stabili e di lungo periodo. Tale obiettivo non è in linea con la natura stessa del decreto legge, la cui finalità precipua consiste nel fornire risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo atto a fronteggiare sopravvenute urgenti necessità.*

*Ma non è finita qui in quanto successivamente si è tornati a*

*legiferare sulle province, svuotandone compiti e funzioni in previsione di una loro abolizione nell'ambito di una riforma costituzionale poi bocciata dal corpo elettorale il quattro dicembre scorso.*

*E' questa la c.d. "Riforma Del Rio" recata dalla legge n.56 del 2014 che ha recentemente superato il vaglio della Corte Costituzionale di cui alle sentenze n. 202 e n. 205 depositate il 21 luglio del 2016 con le quali l'alto consesso ha giudicato non fondati i ricorsi di legittimità costituzionale concernenti le norme della Legge di stabilità 2015 attuative della Legge n. 56/2014. In particolare, i giudici costituzionali hanno ritenuto legittimi i tagli alle risorse delle Province e le disposizioni che per il biennio 2015/2016 hanno vincolato il budget per le assunzioni di regioni ed enti locali al ricollocamento dei dipendenti provinciali soprannumerari.*

*Di contro alla favorevole valutazione della l. n. 56/2014 sul piano della compatibilità costituzionale, risultante dalla predetta pronuncia della Consulta, è da registrare la mancata piena attuazione delle disposizioni relative al riordino delle funzioni : la l. n. 56/2014 aveva fissato al 31 dicembre 2014 il termine ultimo per le Regioni per approvare le proprie leggi di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province. Il termine è scaduto senza che nessuna Regione abbia dato corso a quanto normativamente stabilito. Nel settembre 2014, al fine di accelerare tale adempimento, Governo, Province, Regioni e Comuni hanno siglato un accordo nel quale la data del 31 dicembre veniva individuata non più per l'approvazione delle leggi regionali, ma quale limite temporale per la presentazione di idonei dispositivi normativi. Allo stato, risulta che hanno emanato la prescritta legge regionale 4 Regioni. Sugli effetti finanziari ed ordinamentali che si stanno determinando in sede di attuazione della l. n.*

*56/2014, vi sono state varie prese di posizione che è utile considerare per una completezza di valutazioni. Anzitutto l'UPI, in diverse sedi e da ultimo nell'audizione del 12 marzo 2015 dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, lamenta, tra l'altro, che la Legge di stabilità 2015 interviene ad interrompere bruscamente il processo di attuazione della l. n. 3. Tutte le altre hanno avviato l'iter di approvazione in Giunta e nelle Assemblee legislative.*

*Peraltro il riordino delle Province di cui alla l.56/2014, poiché prevede il versamento allo Stato da parte delle stesse di 1 miliardo per il 2015, 1 ulteriore miliardo per il 2016 e 1 ulteriore nuovo miliardo per il 2017, incidendo per oltre il 15% sulla spesa totale delle Province le ha sostanzialmente condannate al deficit strutturale .*

*Il legame tra funzioni fondamentali, funzioni trasferite, risorse e garanzia di copertura finanziaria verrebbe dunque ad essere completamente ignorato. E ciò, sempre ad avviso dell'Unione, in contrasto anche con il d.p.c.m. adottato il 26 settembre 2014, sicchè le Province, dal 2015, si sono trovate a dovere gestire gli stessi servizi, poiché nessuna legge regionale è stata approvata, con 1 miliardo in meno di spesa e con la spesa per il personale – circa 2 miliardi – che resta immutata.*

*Intanto vi sono funzioni fondamentali che non possono essere svolte a livello comunale e che vengono affidate da fantasiosi legislatori regionali ad "enti di aria vasta " nuovi di zecca e dai nomi più disparati : la bocciatura della riforma costituzionale che prevedeva l'abolizione delle province costituisce ora l'occasione per ripensare seriamente agli enti intermedi concentrando auspicabilmente nelle province tutte le funzioni amministrative non gestibili dai comuni quali la viabilità provinciale , la*

*formazione professionale, l'edilizia scolastica superiore, i centri per l'impiego, le politiche ambientali, la pianificazione territoriale di area vasta, etc. ponendo contestualmente fine ad anni di proliferazione di enti sub regionali comportanti solo moltiplicazione dei costi e assenza di controllo diretto da parte dei cittadini.*

*E le province campane si trovano tutte in gravi difficoltà economico-finanziarie per l'adempimento dei loro compiti così come l'area metropolitana di Napoli: per tutte poi si pretende che numerosi sindaci svolgano un doppio ed impegnativo ruolo presso entrambe gli enti.*

*Il problema è che lo Stato, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, ha difficoltà a determinare l'assetto istituzionale globale delle amministrazioni operanti al suo interno e può intervenire solo attraverso la leva finanziaria, mentre le regioni – utilizzando la potestà legislativa – hanno sovente dato vita ad una pletora di enti strumentali e società che spesso sfuggono a qualsiasi logica di “buon andamento”, come testimonia il grave indebitamento che notoriamente le caratterizza!*

*E' procedendo di questo passo che negli ultimi anni anche in Campania si è venuto formando un sistema politico-istituzionale complesso, costoso e di non facile decifrazione, in cui trova fertile terreno di coltura il virus del malgoverno nei confronti del quale si pone certamente non solo una “questione morale” ma anche la necessità di dimensionare il sistema istituzionale di difesa del cittadino a garanzia della repressione di quelle condotte dannose poste in essere da chi riveste incarichi pubblici.*

*L'affermazione di dette responsabilità non può però essere rimessa al solo giudizio elettorale, come postula il sistema del “federalismo fiscale” che si è cercato introdurre nel nostro Ordinamento a correzione delle*

*segnalate disfunzioni da “elefantiasi amministrativa”, ma esso non solo è stato contraddetto da recenti provvedimenti normativi ( quale quello che esclude sostanzialmente la soggezione ad I.M.U. degli immobili dei residenti, cioè dei votanti) ma richiede comunque un efficiente sistema di controlli indipendenti ed efficaci , la cui ineludibile esigenza rappresenta una delle ragioni della esistenza di una magistratura speciale qual è la Corte dei Conti.*

*Si è peraltro efficacemente affermato che nel nostro Paese abbiamo dato vita ad un “federalismo clientelare” in base al quale si instaura un “feeling” solo fra Stato e Regioni che assecondano la linea politica del governo, anche se queste non sono particolarmente virtuose .*

*Un dato è certo : il conferimento di un’ampia potestà legislativa primaria alle regioni , ampliatosi dopo la mai sufficientemente deplorata riforma del titolo quinto della Costituzione nel 2001 , è spesso divenuto strumento per perseguire interessi particolari ponendo i consiglieri al riparo da gran parte delle possibili conseguenze giudiziarie , grazie anche ad un’interpretazione estensiva delle guarentigie ad essi concesse dall’art.122 comma quarto della Costituzione , guarentigie che sono state spesso invocate erroneamente anche nei numerosi giudizi che si sono recentemente svolti innanzi alla Sezione Campana della Corte a proposito dei rimborsi spese dagli stessi indebitamente percetti .*

*Viene dunque da chiedersi quanto sia sostenibile tale situazione nell’ambito di un sistema di finanza pubblica gravemente squilibrato e di una gerarchia delle fonti già complessa che vede accanto alla legge statale, quale fonte primaria , una sempre più ampia normativa comunitaria tesa a creare uno “ spazio giuridico comune europeo ” .*

*In tale contesto emerge come tutt'ora in Campania operi una variegata congerie di enti ed amministrazioni pubbliche riferibili alla regione, nonostante la meritoria attività di razionalizzazione difficoltosamente intrapresa: si rilevano dalle pagine web dell'ente sull' "amministrazione trasparente ":*

- 11 Enti parco*
- 15 Aziende sanitarie e ospedaliere*
- 11 consorzi di bonifica*
- 7 ADiSu (Azienda Pubblica per il diritto allo Studio Universitario)*
- Enti Politiche Territoriali (ACAM, ARCADIS, Ente Campania centrale)*
- Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona ( non vi è l'elenco sul sito)*
- 13 Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB)*
- 15 Enti per la promozione turistica in liquidazione ex lege r.18/2014;*
- Enti per lo sviluppo economico (ASI e l'ISVE)*
- Agenzie Regionali (ARSAN e ARPAC)*
- ARLAS (Agenzia per il Lavoro e l'Istruzione)*

*Fra le società partecipate meritano menzione ACN, AIR, CT-ATI, ARCSS, CAAN, Campania Ambiente e servizi, Conflomer, Consorzio aeroporto di Pontecagnano, EAV, L'intrapresa, Mostra d'Oltremare, SAUIE, SCABEC, SORESA, Sviluppo Campania, Trianon .*

*tutte ovviamente con tanto di organi sociali!*

*Poi vi sono gli enti di diritto privato controllati (fruitori di finanziamenti pubblici):*

- Enti culturali (9)*
- Enti per lo sviluppo della finanza locale (IFEL)*
- Enti sanità (Fondazione Santobono Pausillipon)*
- Consorzio Osservatorio Appennino Meridionale*
- Fondazioni partecipate dalla Regione (23)*

*Ricordiamo ancora le 20 Comunità montane, svariati piani di zona, consorzi, autorità, garanti, osservatori, Comitati, Commissari, GAL, etc.*

*Anche le Province, nonostante siano tutte in grave crisi finanziaria, hanno ancora proprie articolazioni, essenzialmente concretizzantesi in società partecipate che sono presenti pure a livello dei comuni più grandi*

*Verrebbe da pensare che con tutti questi enti ed amministratori la cura dell'interesse pubblico sia assicurata: ma ciò non sempre accade, come testimonia l'attività di controllo e giurisdizionale posta in essere dalle Sezioni della Corte operanti sul territorio.*

*Quanto all'attività della sezione giurisdizionale, su di essa ha già diffusamente riferito il presidente prof. Michael Sciascia: qui basti segnalare che, in merito al contenzioso di responsabilità, nelle 137 sentenze emesse nel 2016 sono state frequentemente accolte le prospettazioni accusatorie della procura regionale con conseguenti plurime condanne di amministratori e dipendenti pubblici convenuti per svariati episodi di "mala gestio": la lettura di queste sentenze, peraltro spesso assurte agli "onori della cronaca", fornisce certamente uno spaccato significativo del funzionamento della pubblica amministrazione nella nostra regione.*

*In questa sede appaiono a questo P.M. particolarmente significative*

*le seguenti pronunce tutte integralmente accessibili on-line sul sito istituzionale della Corte :*

- *la n.20/2016 con cui sono stati condannati i vertici politico-burocratici del Comune di Minori (Sa) per danno conseguente ad illegittimi finanziamenti concessi alla locale pro-loco;*
- *la n.92/2016 con cui sono stati condannati i vertici politico-amministrativi del comune di Pagani (Sa) per il danno conseguente al mancato incasso di oneri di urbanizzazione ed alla mancata utilizzazione di doverose procedure ad evidenza pubblica per la realizzazione da parte di privati di opere di interesse pubblico ricadenti in zona PEEP;*
- *la n.93/2016 con cui sono stati condannati alcuni medici esclusivisti dipendenti dell'ASL di Caserta a risarcire il proprio datore di lavoro di quanto incamerato indebitamente nell'esercizio della propria attività lavorativa intramoenia ;*
- *la n.94/2016 con cui è stato condannato un professore dell'Università di Salerno a risarcire il danno ad essa cagionato a seguito del lucroso esercizio non autorizzato di attività libero-professionale ( fattispecie analoga trattata anche nella sentenza n.399/2016, relativa all'Istituto "Pascale");*
- *la n.116/2016 con cui sono stati condannati a risarcire il danno cagionato con l'indebita percezione di finanziamenti pubblici , i vertici del Patto territoriale "Baronia Turismo";*
- *la n.120/2016 Con cui il Presidente p.t. del consiglio regionale della Campania ed alcuni dirigenti sono stati condannati al*

*risarcimento del danno conseguente all'illegitimo conferimento di incarichi di consulenza a professionisti esterni;*

- *n.174/2016 con cui è stato condannato il commissario pro-tempore all'emergenza rifiuti a risarcire il danno conseguente all'illegitima assunzione a tempo indeterminato presso la struttura commissariale di lavoratori socialmente utili;*

- *le nn. 197 e 198/2016 con cui sono stati condannati i vertici dell'ARIN a risarcire il danno cagionato alla società (oggi "ABC") a seguito dell'illegitima gestione di fondi pubblici e l'attribuzione "a pioggia" di emolumenti accessori ai dipendenti;*

- *le nn.257 e 258/2016 con cui sono stati condannati i vertici amministrativi e burocratici del comune di Trentinara (Sa) per il danno conseguente all'omessa adozione di provvedimenti tutori dei beni demaniali comunali di uso civico ;*

- *la n.329/2016 con cui sono stati condannati i vertici della provincia di Caserta al risarcimento del danno conseguente alla illegitima concessione di finanziamenti alla locale azienda di mobilità;*

- *la n.360/2013 con cui un dirigente dell'azienda ospedaliera "Cotugno" è stato condannato a risarcire il danno conseguente a sue ingiustificate assenze dal posto di lavoro;*

- *la n.400/2016 con cui è stata accolta l'azione revocatoria intrapresa da questa Procura e dichiarata l'inefficacia della costituzione di un "fondo patrimoniale" finalizzato ad eludere la garanzia di cui all'art.2740 del codice civile ( con successiva*

*sentenza n.401/2016 il responsabile è stato condannato a risarcire il danno cagionato all'Agenzia delle Dogane e dei monopoli per l'omesso riversamento dei proventi derivanti dal gioco del lotto);*

- *le n.434, 435 e 436/2016 con cui sono stati condannati gli amministratori del comune di Capaccio (Sa) a risarcire il danno conseguito all'ente dal reiterato illegittimo ed ingiustificato conferimento di incarichi di staff e consulenza ;*

- *le nn. 582, 585, 673, 674, 675, 676 e 698/2016 con cui vari consiglieri regionali sono stati condannati a risarcire il danno cagionato a detto ente a seguito della indebita percezione di indennità per le quali non era stata dimostrata la richiesta intima connessione funzionale con l'attività svolta .*

*Numerose sono state poi le sentenze di condanna emesse dalla Sezione con riguardo all'indebita percezione di finanziamenti pubblici comunitari e nazionali , come pure quelle riguardanti giudizi ad istanza di parte mentre , per quanto attiene al contenzioso pensionistico, i dati forniti dalla Sezione, confermano come esso, anche nel decorso anno , abbia registrato un numero di sopravvenienze gestibile a fronte di una attività decisoria costante nel tempo con conseguente assestamento dello stesso su numeri tali da non provocare irragionevoli durate dei relativi giudizi .*

*Tale contenzioso ha riguardato anche la richiesta di provvedimenti cautelari (essenzialmente a seguito di provvedimenti di ripetizione d'indebito dell'INPDAP) che sono stati sempre trattati in tempi molto ristretti dai competenti giudici monocratici.*

*Nebuloso appare, invece, il settore dei conti giudiziali, sui quali sarebbe opportuno una rivisitazione dogmatica atteso che le relative*

*procedure (solo lievemente rivisitate nel nuovo codice) ricalcano schemi ottocenteschi e non mi sembra si possano attagliare ad un a società moderna in cui gli agenti contabili sono innumerevoli , potendosene individuare la natura anche negli albergatori che riscuotono la tassa di soggiorno.*

*Dalla istruttiva lettura degli atti innanzi richiamati emerge ancora una volta un quadro con più ombre che luci della pubblica amministrazione in Campania con evidenti ricadute anche sulla qualità della vita degli oltre cinque milioni di abitanti quivi residenti: infatti, secondo la tradizionale indagine del Sole24Ore che fotografa la qualità della vita in Italia, nel 2016 la provincia di Benevento è collocata al posto 86, Avellino al 93, Salerno 103, Napoli 107, Caserta 108 ( su 110) !*

*In questo quadro poco edificante la ong Oxfam Italia ha recentemente evidenziato come nel nostro Paese le disuguaglianze sociali crescano sicchè il 20% della popolazione possiede il 70% della ricchezza!*

*L'imperativo in questi tempi di crisi economico-finanziaria è concentrare le risorse pubbliche sui bisogni effettivi delle popolazioni evitando i tanto deprecati episodi di "locupletazione che non si annidano soltanto nell'evasione fiscale : ad avviso di questo requirente è più che mai necessario uscire dal sistema dell'emergenza per affrontare meditatamente il problema dell'assetto istituzionale del nostro Paese onde limitarne sensibilmente i costi in modo da poter ridurre la tassazione e far ripartire l'economia : i margini sono enormi come dimostrano i progetti e le relazioni invano presentati negli ultimi anni da diversi "commissari alla spending review".*

*La grande crisi di questi mesi ha messo in assoluta evidenza l'antistoricità e l'insostenibilità del bieco localismo in cui ci siamo*

*“avvitati” in un recente passato : il problema va dunque affrontato eliminando sul nascere le occasioni di spreco, intervenendo sulla dissennata politica di proliferazione degli enti pubblici attraverso un sapiente redistribuzione di risorse e competenze in virtù del “superiore interesse nazionale” , se ciò non avviene rischia di essere sempre più improba e frustrante l’attività di ripristino della legalità svolta ex post dalle magistrature .*

*Il sistema amministrativo venuto fuori carsicamente dall’anarchia normativa di questi ultimi venti anni non solo è costellato da frequenti “ conflitti di amministrazione” ma ci allontana anche dalle cogenti previsioni costituzionali secondo le quali “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’Amministrazione....agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi espressamente stabiliti dalla legge ....i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*

*Ci troviamo, invece, di fronte ad una pluralità di pubbliche amministrazioni che , anche in Campania , presentano costi palesi od occulti sproporzionati rispetto ai servizi che offrono ai cittadini contribuendo a creare forme di cattiva gestione della finanza pubblica allargata sovente caratterizzate da quella logica che, a metà degli anni cinquanta del secolo scorso , il sociologo americano Banfield efficacemente denominò “familismo amorale” che, mortificando la meritocrazia, oggi spesso provoca la c.d. “fuga di cervelli” dei nostri giovani.*

*Non v’è chi non veda come gran parte delle segnalate problematiche solo venti anni fa non avrebbe potuto verificarsi : l’affievolimento del*

*principio di legalità , il sempre più ampio decentramento autonomistico e il ricorso a logiche privatistiche che spesso non sono funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico , sono certamente le principali concause della denunciata "deriva" contro cui – sempre nell'assoluto rispetto della legge- tenta di fare argine l'azione della Procura contabile il cui operato , tuttavia, deve essere quanto prima preceduto ed affiancato dal ripristino di un serio sistema di efficaci controlli amministrativi indipendenti .*

## *L'ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE*

*Procediamo quindi a riferire dell'attività posta in essere dalla Procura per perseguire i responsabili di danni erariali.*

*E' opportuno però sin d'ora evidenziare come la Procura contabile anche nel 2016 abbia svolto una multiforme attività di contrasto ai fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche non inquadrabile nei soli procedimenti di responsabilità amministrativa avviati.*

*Infatti la Procura ha costantemente favorito un rapporto diretto con amministratori , dipendenti pubblici e cittadini che intendevano esporre problematiche connesse alla gestione di risorse collettive : per tutti vi è sempre stato un pronto ascolto e l'esercizio di un magistero di influenza che probabilmente ha avuto ricadute sul buon andamento della pubblica amministrazione locale ben maggiori di quelle documentabili attraverso le statistiche o l'esecuzione delle sentenze di condanna , attività questa che pure ha visto impegnato l'Ufficio nell'esercizio dei compiti di sorveglianza e stimolo di cui al D.P.R. 260/1998 , all'epoca vigente.*

*In proposito si segnala, comunque, che l'esecuzione delle sentenze di condanna ha portato, nel 2016 al rientro nelle casse pubbliche di circa due milioni e mezzo di euro, risultato sicuramente migliorabile cui però va aggiunto una non facilmente quantificabile attività conformativa delle Amministrazioni alle regole di sana gestione desumibili "a contrario" dall'azione della Procura contabile.*

*In tale contesto va inquadrata l'attività degli uffici di Procura operanti presso la Corte dei Conti : in Campania , in particolare, grazie alle rassegne stampa, alle denunce presentate, alle istruttorie aperte e all'efficiente rete istituzionale costituita dai continui e proficui contatti con le altre Magistrature , le avvocature pubbliche – e quella dello Stato in particolare- le Forze di Polizia, gli Amministratori e i cittadini emerge un quadro aggiornato e realistico del funzionamento delle istituzioni pubbliche nella regione e delle disfunzioni su cui si deve intervenire .*

*Essenziale è la collaborazione con le Procure della Repubblica operanti nella regione che, pur in assenza di una norma analoga a quella contenuta nell'art.371 c.p.p., si sta implementando grazie ad appositi “protocolli d'intesa” nell'interesse superiore della collettività, cui è finalizzata l'azione comune ad entrambe gli uffici.*

*Insostituibile è stata, sicuramente, la diretta collaborazione con tutte le forze dell'Ordine operanti sul territorio regionale ed, in particolare con i militari della Guardia di Finanza stabilmente e proficuamente operante, anche con propria rappresentanza, presso la Procura regionale e sulla cui attività si rinvia-nello specifico- ad apposito allegato finale della relazione.*

*Conferma di ciò si ricava dall'esame per categorie delle principali patologie attenzionate dalla Procura regionale nello scorso anno che sono stabili e così raggruppabili :*

*a) Costruzione di opere pubbliche inutilizzate o inutilizzabili , esorbitanti le reali esigenze, o con costi finali eccessivi rispetto a quelli preventivati;*

*b) Debiti fuori bilancio a seguito di sentenze di condanna del giudice civile, spesso evitabili con una più attenta difesa degli interessi dell'ente .*

*Detto fenomeno assume contorni assolutamente preoccupanti per quanto attiene l'infortunistica stradale ;*

*c) Disinvolto utilizzo di beni pubblici, cattiva manutenzione e cura degli stessi, acquisto a costi eccessivi e loro sottoutilizzazione,*

*d) Erogazioni di provvidenze economiche indebite a favore dei c.d. falsi invalidi o a soggetti privi dei requisiti di legge;*

*e) Frequente ricorso a consulenze e convenzioni esterne specie in materia sanitaria senza adeguata valutazione e valorizzazione delle professionalità interne nonché mancata effettuazione di adeguati controlli sul regime c.d. "ALPI" nonché sui doppi incarichi non autorizzati per professionisti con contratto di esclusività ;*

*f) Affidamento crescente di servizi pubblici in outsourcing : frequente il fenomeno degli appalti di servizi alle cooperative sociali o del "global service" per la gestione degli immobili pubblici con notevoli costi;*

*g) Reiterato ricorso da parte di Amministrazioni pubbliche a contratti di lavoro interinale al di fuori delle ipotesi di legge e senza realizzare alcuna economia di bilancio ;*

*h) Mancanza di tempestivi controlli sulla utilizzazione di provvidenze pubbliche anche comunitarie (L.488/1992) tanto con riferimento ad iniziative commerciali che nel settore agro-alimentare .*

*i) Cattiva gestione dei fondi P.O.N. da parte dei beneficiari anche quando pubbliche amministrazioni , anche scolastiche ;*

*l) Discutibili procedure di assunzione e affidamento di funzioni dirigenziali nonché di progressioni verticali in tutte le amministrazioni locali con corresponsione di indennità di risultato senza adeguata valutazione dell'operato degli interessati;*

*m) Eccessiva litigiosità , frequente ricorso a consulenze e pareri legali esterni nonostante l'esistenza di strutture interne nonché indebito od eccessivo rimborso di spese legali spesso senza predeterminazione del costo delle stesse, come ormai possibile da oltre dieci anni con la legge n.248/2006;*

*L'Ufficio che ho l'onore di rappresentare e a cui è intestato in via esclusiva l'onere di esercitare l'azione di responsabilità per danni al patrimonio pubblico ha mantenuto alto anche nell'anno 2016 un alto livello di contrasto alle diffuse attività illecite che vengono ad esso segnalate : può affermarsi non senza legittimo orgoglio che la Procura regionale ha raggiunto un livello di efficienza apprezzabile sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo lavorando fianco a fianco con le Procure della Repubblica, con i Tribunali civili ed amministrativi , con l'Avvocatura distrettuale dello Stato, con l'Autorità nazionale anticorruzione con tutte le Forze di Polizia e con le Polizie locali con alcune articolazioni dell'Esercito Italiano .*

*Certamente le statistiche allegate potranno meglio evidenziare quanto testè affermato e, tuttavia, esse devono essere lette tenendo presente che l'azione svolta dalla Procura nel decorso anno costituisce il frutto del lavoro di soli sei magistrati e di una trentina di unità di personale amministrativo, cioè di una struttura assolutamente sottodimensionata per rispondere sollecitamente alla domanda di giustizia che, anche in tale settore, proviene dalla società civile.*

*Intanto l'intervento della Procura contabile continua ad essere costantemente sollecitato attraverso istanze di ogni genere: di esse, però, possono essere poste a base dell'inizio di attività istruttoria solo quelle*

connotate da “specificità e concretezza” e, tuttavia, nel decorso anno si è registrata un’impennata dei procedimenti istruttori aperti (oltre 4000).

Le notizie danni pervengono in forma qualificata essenzialmente dall’ Autorità giudiziaria ordinaria ed amministrativa, dall’Avvocatura dello Stato e dai revisori dei conti, nonché dalle Forze dell’Ordine che svolgono tutte una diuturna meritoria attività di contrasto all’illegalità: è bene ancora una volta ricordare come queste, ove nell’esercizio dei propri compiti ravvisino condotte criminose potenzialmente produttive di danno per l’Erario , sono obbligate a farne tempestiva denuncia alla Procura contabile pur in presenza di analoga segnalazione alla Procura della Repubblica per gli aspetti penali ( oggi art.52 del D.lgs. n. 174/2016).

Su tale obbligo è stata recentemente richiamata l’attenzione di tutti i direttori generali operanti nel settore sanitario

Anche associazioni rappresentative di interessi diffusi e privati cittadini presentano denunce, ma questi ultimi non di rado lo fanno nella deprecabile forma anonima a conferma dell’esistenza di una diffusa concezione delatoria della segnalazione in quanto percepita negativamente nel mentre si tratta di un vero e proprio dovere civile : va ribadito che esse, per poter essere istruite, debbono avere i requisiti della specificità e concretezza non essendo più sufficienti mere istanze sollecitatorie.

Anche nello scorso anno sono state numerose le istruttorie aperte a seguito di articoli di stampa, invero sempre interessanti, relativi a rilevate anomalie nel funzionamento della pubblica amministrazione .

La sensazione che si ricava univocamente dal materiale istruttorio esaminato è , comunque, che l’autonomia decisionale e negoziale concessa dalla legge alle troppe istituzioni operanti sul territorio spesso anche come

*stazioni appaltanti è stata sovente utilizzata –per colpa o anche dolo- in maniera inadeguata e non finalizzata alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico delle collettività locali , che teoricamente costituisce la ratio del massiccio ricorso alla sussidiarietà verticale che ha caratterizzato negli ultimi anni l'agire amministrativo .*

*Lo smantellamento di tutti gli organi di controllo diffuso sugli atti delle pubbliche amministrazioni locali, ha indubbiamente riversato in ambito giudiziario problematiche che ben avrebbero potuto e dovuto trovare una “Stanza di compensazione” in quella sede sicchè la Procura della Corte – tanto più in una regione importante e complessa qual è la Campania - è venuta acquisendo il ruolo di “front-office” cui ci si rivolge a difesa della legalità ed economicità dell'azione amministrativa, concetti questi sinergici e non antitetici contrariamente a quanto da taluni apoditticamente affermato negli anni scorsi.*

*Questa situazione obiettiva espone costantemente la Procura contabile al rischio di una non ricercata sovraesposizione , sicchè particolare attenzione è stata posta affinché l'azione di questo Ufficio fosse sempre circondata da comprensibile riserbo fino all'adozione degli atti formali conclusivi dell'istruttoria e devo notare come questo atteggiamento sia stato apprezzato sia dagli organi di stampa che dall'opinione pubblica .*

*Posso confermare che la giustizia contabile in Campania ha bisogno dei suoi tempi per poter rispondere adeguatamente alle attese dei cittadini e delle amministrazioni a causa delle denunciate carenze ordinamentali e fattuali ma svolge la sua funzione con passione ed imparzialità cercando di non incorrere in strumentalizzazioni e nella consapevolezza che vi sono*

*espressi limiti di legge alla giustiziabilità di alcuni comportamenti che pure vengono percepiti dai cittadini come costituenti sprechi di danaro pubblico:*

*Per rispondere al meglio alle aspettative dei cittadini campani , questo ufficio requirente ha in atto un radicale processo di riorganizzazione in modo da poter garantire la massima trasparenza ed efficienza della propria azione : esso deve essere aperto a tutti e il più possibile rispondente alle attese dei cittadini e delle Amministrazioni nella convinzione che non debba mai essere percepito né come una minaccia per gli amministratori onesti né, all'opposto, come un ostacolo ai diritti risarcitori vantati dall'Amministrazione danneggiata e non altrimenti azionabili.*

*Grazie anche all'intelligente e costante apporto dei magistrati succedutisi presso questa Procura regionale, nello scorso anno sono stati emessi 106 inviti con oltre 300 destinatari che hanno riguardato i più vari campi di operatività delle amministrazioni locali ed hanno interessato oltre trecento fra amministratori e dipendenti pubblici , ma anche privati cittadini fruitori di finanziamenti pubblici anche comunitari , sulla scorta dell'insegnamento fornito dalla Suprema Corte sin dalla l'Ordinanza n.4511/2006.*

*La Procura regionale della Campania, cui il sottoscritto è stato preposto a far data dal primo luglio scorso , ha emesso nel 2016 106 inviti a dedurre e 98 citazioni, queste ultime recanti richieste di condanna per un ammontare complessivo di oltre settanta milioni di euro.*

*Sono state aperte 4144 istruttorie ed emessi 4474 provvedimenti di archiviazione mentre le richieste istruttorie sono state 1309 e 12 le domande di sequestro conservativo , frequentemente accolte .*

*L'attività istruttoria di cui sopra si è articolata essenzialmente*

*attraverso indagini dirette, audizioni di persone informate dei fatti e deleghe istruttorie alle forze di polizia e, specialmente, alla Guardia di Finanza, che mantiene operante presso la Procura una propria unità operativa realizzandosi così – pur in assenza di chiare disposizioni normative - un lodevole livello di collaborazione, peraltro sempre suscettibile di ulteriori miglioramenti .*

*Ridotto è stato il ricorso ai consulenti tecnici, operando questa Procura sempre con particolare oculatezza sul fronte delle spese connesse alla propria operatività a potendo avvalersi delle competenze e della grande disponibilità di tutte le Amministrazioni pubbliche – civili e militari- dotate di organi tecnici operanti sul territorio.*

*Dell' attività istruttoria svolta, anche se già rifluita in formali atti di contestazione di condotte dannose , non ritiene questo Procuratore dovere fornire dettagli , proprio perché si tratta di attività in progress che postula una prioritaria tutela della riservatezza degli indagati.*

*Gli inviti emessi hanno comunque interessato molteplici aspetti del funzionamento della Pubblica Amministrazione , ma su tutti quello statisticamente più rilevante è costituito dalla indebita percezione di finanziamenti pubblici alimentati da fondi comunitari e nazionali da parte di enti locali, imprenditori commerciali ed agricoli o privati cittadini senza alcun tempestivo esercizio di pregnanti controlli sull' uso di dette risorse da parte degli organi preposti , e ciò anche in conseguenza di una persistente irrisolta confusione di competenze nel mentre le recenti procedure di accelerazione della spesa non hanno prodotto significativi miglioramenti strutturali nel territorio campano .*

*Anche la materia del costo dei contenziosi legali che interessano in*

*maniera esorbitante gli enti pubblici, spesso vedendoli contrapposti l'un l'altro, è stata portata all'attenzione di questa Procura : purtroppo si è dovuto constatare che , frequentemente, gli enti locali hanno provveduto ad alimentare una litigiosità costosa ed ingiustificabile.*

*Particolarmente preoccupante è la quantità delle sentenze di condanna emesse da giudici di pace nei confronti di enti locali per sinistri stradali.*

*Inoltre anche il rimborso “ a piè di lista” di spese legali sostenute da amministratori e dipendenti assolti senza alcuna valutazione della sussistenza o meno delle condizioni indispensabili per poter a tanto provvedere quali l'assenza di qualsiasi conflitto di interessi costituisce ulteriore fonte di preoccupazione .*

*Dobbiamo constatare ancora una volta che le denunce e gli esposti spesso pervengono in forma anonima e/o per fatti trascorsi già da tempo sicchè si è costretti ad una defatigante rincorsa istruttoria i cui esiti sono spesso incerti per le difficoltà di ricostruzione dei fatti : non sono mancate però nello scorso anno iniziative da parte di consiglieri comunali che hanno lodevolmente interpretato la loro funzione anche in chiave di denuncia a questa Procura di condotte ritenute dannose.*

*Oggetto di attenta considerazione sono , altresì, le problematiche connesse, alla produzione e consumo di energie elettrica che vanno dall'efficientamento degli impianti di pubblica illuminazione all'incentivo alle energie alternative (impianti eolici) , ai costi per il contenimento dell'erosione delle spiagge lungo la fascia costiera , al ciclo dei rifiuti, alla formazione professionale, all'assenteismo, all'indebita concessione “ a pioggia” di incentivi ed indennità a dipendenti delle pubbliche*

*amministrazioni , alla gestione dei servizi cimiteriali, etc .*

*Sono state attenzionate anche le gestioni di alcune ex IPAB ed , in particolare, la Fondazione Villaggio dei ragazzi – don Salvatore D'Angelo di Maddaloni in relazione alle quale ultima sono state segnalate gravi ipotesi cattiva gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare .*

*Inoltre ulteriori aree di intervento già avviate sono conseguite all'introduzione del meccanismo sanzionatorio delle forme elusive del patto di stabilità , introdotto dall'art.20 del D.L. n.98/2011, convertito nella legge n.111/11 nonché dalle responsabilità conseguenti all'acclarato dissesto finanziario di enti locali ex art. 248 D.lgs. 267/2000 ( come novellato dalla legge 213/2012).*

*L'attività della Procura ha, comunque, sempre valorizzato i momenti di garanzia del diritto di difesa dell'indagato, sicchè per numerosi inviti a dedurre emessi si è proceduto all'archiviazione motivata del relativo procedimento, dopo la presentazione delle controdeduzioni da parte degli indagati.*

*La fase dell'archiviazione è altrettanto significativa, rappresentando anch'essa un punto di riferimento per l'operare sul territorio dei soggetti pubblici, spiace solo che non sia stata normata ( nemmeno con il nuovo codice) l'ipotesi del "fatto di particolare tenuità" introdotta nell'ordinamento penale dal D.lgs. n.28 del 16 marzo 2015.*

*L'azione ad ampio raggio posta in essere dalla Procura nel 2016 può essere testimoniata attraverso il richiamo al contenuto di alcune delle circa cento citazioni depositate presso la Sezione giurisdizionale, sovente, di notevole importo economico .*

*L'attività posta in essere ha interessato praticamente tutte le gestioni pubbliche in essere nel territorio regionale e si ritiene di segnalare , in particolare , i seguenti procedimenti istruttori per i quali sono state emesse citazioni in giudizio :*

- *Proc. n. 1590/2016 : aperto a seguito di annotazione di polizia erariale, redatta dal Nucleo di p.t. di Napoli-Gruppo Tutela Mercato Capitali, ha riguardato la riscontrata indebita percezione, negli anni 2004-2012, di cospicui contributi all'editoria ex lege n. 250/90, da parte dell'amministratore di due società editrici operanti nel napoletano, con conseguente complessivo danno erariale per 18 milioni di euro, si è proceduto a richiedere il sequestro conservativo del patrimonio immobiliare del principale responsabile, emergendo una clamorosa e duratura vicenda di fraudolenta percezione di contributi in materia di agevolazione all'editoria. Il suddetto amministratore, invero, con artifici e raggiri consistiti nel simulare: a) la natura della società cooperativa giornalistica (laddove essa era priva dei requisiti sostanziali, in assenza della cause mutualistica, essendo i soci cooperatori esclusi dalla gestione societaria e di fatto inesistente il versamento della loro quote sociali e la loro partecipazione alle assemblee); b) la sussistenza di ricavi fittizi in capo alla medesima società, in modo da preservare il capitale ed evitare lo scioglimento ex art. 2545 bis c.c., ricavi derivanti da un corrispettivo inaspettatamente, gratuitamente e ingiustificatamente riconosciuto alla cooperativa da parte dell'altra società editrice; induceva in errore il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria (D.I.E.) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ordine alla sussistenza, in capo alla società cooperativa giornalistica dei requisiti previsti dal legislatore per l'ottenimento dei contributi statali per l'editoria di cui alla legge n. 250/90, procurando alla*

*società stessa un ingiusto profitto, consistente nella percezione di tali contributi, nella misura innanzi indicata. Il sequestro è stato autorizzato dal Presidente della Sezione e attende di essere convalidato all'esito dell'udienza del 18 gennaio 2017.*

- *Proc. n. 3868/2014 : citazione a seguito di istanza di sequestro conservativo su tfr, pensione di invalidità e c/ bancario nei confronti di un dipendente, con la qualifica di contabile, di una società pubblica regionale (FILM COMMISSION REGIONE CAMPANIA), esercente attività di promozione delle località campane quali location per set cinematografici. In buona sostanza, tale dipendente, approfittando della sua qualifica, scommetteva indebitamente sui siti internet, immettendo gli estremi della carta di credito aziendale, nonché "gonfiava" ad arte il proprio stipendio, predisponendo materialmente, in maniera inveritiera, gli assegni destinati all'incasso. Il tutto "coprendo" le proprie condotte a mezzo della contraffazione della relativa documentazione bancaria. Il danno complessivamente cagionato per spese indebite e disservizio risulta pari a quasi 180 mila euro. La cautela è stata concessa e convalidata, mentre si è tuttora in attesa della sentenza.*

- *Proc. n. 190/2015 : citazione emessa a fronte di un riscontrato esempio di eclatante condotta di malagestio da parte degli amministratori della Società "in house" Castellammare Multiservizi s.p.a., che ha condotto la società stessa al fallimento, con danno invocato di 1.758.024 €. Le condotte hanno "spaziato" dall'illegittima erogazione di compensi all'A.U. ed al D.G., alla creazione di fittizie operazioni con società esterne conniventi, alla materiale erogazione di assegni, a nome della società e n.q. di amministratori, poi intascati "per contanti" dagli stessi responsabili, al pagamento di compensi*

*assolutamente macroscopici ad avvocati conniventi per presunte consulenze delle quali non v'è traccia. Il procedimento è scaturito da vicenda penale, che ha condotto all'applicazione di misure cautelari personali nei confronti dei presunti responsabili; innanzi alla Corte dei conti, il giudice ha convalidato il sequestro (non reclamato).*

- *Proc. n. 403/2013 : citazione emessa a seguito delle accertate erogazioni illegittime per progetti imprenditoriali poi rivelatisi falsi . Sequestro convalidato per € 1.700.000. Responsabilità riconosciute non solo in capo a destinatari delle somme poi non destinate alle finalità per le quali erano state erogate, ma anche a dipendenti della Camera di commercio.*

- *Proc. n.4193/2011 sfociato in una citazione con cui si sono contestate operazioni illegittime di cartolarizzazione di immobili di proprietà comunale (c.d. Spinn-off immobiliare) in Eboli. La vicenda concerne l'utilizzo strumentale ed abusivo della società al fine di ottenere un finanziamento da parte di un istituto bancario, precluso all'ente comunale avendo, all'epoca, violato il patto di stabilità. Si è pertanto contestato il raggiro elusivo, da parte del medesimo comune, del predetto divieto normativo di contrarre indebitamenti a qualsiasi titolo e per qualunque fine. Gli oneri finanziari del finanziamento erano stati, in sostanza, posti a carico del bilancio comunale. Il danno erariale arrecato alle finanze del comune di Eboli contestato a tale specifico titolo è pari a complessivi euro 4.163.783,55. Si è, nel contempo, contestata, con il medesimo atto, anche ulteriore fattispecie di danno erariale da indebito "soccorso finanziario", avendo l'ente locale ripianato le reiterate perdite di esercizio della società partecipata senza le necessarie verifiche preliminari in ordine alla effettiva possibilità di garantire una reale ripresa della società medesima ovvero, l'effettivo raggiungimento del fine della*

cartolarizzazione. Il danno contestato a tale titolo è stato pari ad euro 660.836,43.

- *Proc. n. 3769/2014 riguardante vicenda connessa a mala gestio di un immobile di pregio storico culturale interno al sito archeologico di Paestum (SA). Più in particolare, il Comune di Capaccio e l'Ente per le Antichità e i Monumenti della Provincia di Salerno (Ente di natura pubblica) hanno concesso in locazione, in assenza di evidenza pubblica e ad un importo mensile nettamente inferiore al reale valore di mercato, un complesso immobiliare di grande pregio storico culturale, situato all'interno della cinta muraria dell'antica città di Paestum con vista diretta sulla Basilica e sul Tempio di Nettuno, sito riconosciuto nel 1998 Patrimonio Mondiale dall'UNESCO.*

*Ammontare del danno: Euro 735.233/61*

- *Proc. n. 2937/2016 : procedimenti su fattispecie di danno erariale arrecato alle casse della Azienda Sanitaria Napoli 3 SUD per oltre circa 11 milioni di euro, determinato da illeciti ed indebiti pagamenti a diversi "centri sanitari privati" convenzionati con la ASL medesima. In taluni casi, inoltre, è riemerso il noto fenomeno dei cd. "doppi pagamenti", ovvero il pagamento, da parte dell'ASL, di fatture che aveva già provveduto a liquidare in precedenza. E' stato richiesto sequestro patrimoniale conservativo.*

*Ammontare del danno: Euro 2.714.670/95*

- *Proc. n. 42/2015 : fattispecie di danno erariale connesso al mancato adeguamento degli organici delle Aziende Sanitarie/Ospedaliere dell'intero territorio regionale ai parametri imposti da Decreto del Commissario Ad Acta per il Piano di Rientro Sanitario della Regione Campania n. 18 del 18/02/2013 per la individuazione del numero massimo di U.O.C. (Unità*

*Operativa Complessa) U.O.S. (Unità Operativa Semplice) e U.O.S.D. (Unità Operativa Semplice Dipartimentale) per ciascuna azienda sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria ed IRCCS di diritto pubblico.*

*Trattasi, più in particolare, del mancato adempimento dell'obbligo di ridurre, nell'ambito del piano di rientro dal disavanzo sanitario, le predette unità operative ed i connessi incarichi dirigenziali, nel limite dei parametri definiti previa intesa stato regioni. In tale vicenda è stato esperito, in sede cautelare, richiesta ex art. 700 CPC. Ammontare del danno: Euro 4.889.123,11*

- *Proc. N. 4124/2014: riguardante danno erariale connesso alla mala gestio degli alloggi interni al complesso monumentale della Reggia di Caserta indebitamente occupati da dipendenti della Soprintendenza o loro familiari, corrispondendo, peraltro, un canone pari ad un importo mensile nettamente inferiore al reale valore di mercato Ammontare del danno: Euro euro 1.176.843,23*

- *Proc.125/2015: instaurato con citazione emessa a seguito di una complessa vicenda già oggetto di precedente fase cautelare conclusasi con ordinanza di convalida del sequestro ed originata dalle indagini svolte nell'ambito di processo penale che accertava un danno erariale perpetrato da un dirigente medico specialista, in ragione di prestazioni sanitarie compiute in violazione del vincolo di esclusiva presso strutture private convenzionate. Il danno patrimoniale in esame è stato quantificato complessivamente in 427.464,01 euro, corrispondente all'indennità di esclusività annuale erogata per ogni anno nel quale è stata accertata la violazione del vincolo di esclusiva a cui si aggiunge il*

*danno subito dalla Pubblica Amministrazione scaturito dagli illeciti comportamenti commessi dal dipendente medico esclusivista, quantificato in 2.621.572,64 euro corrispondente a tutti i compensi illecitamente ricevuti suddivisi per periodo d'imposta, come sopra individuati, in ragione delle prestazioni professionali non autorizzate erogate dal sanitario in questione.*

- *Proc. n. 3201/2015 riguardante l' illegittima corresponsione di salario accessorio per finalità dei progetti obiettivi relativi alla annualità 2010. Responsabilità dei componenti della Giunta, del segretario comunale e di diversi funzionari del Comune di Scafati per l' illegittima erogazione dei compensi connessi all' incentivazione, all' incremento della produttività e al miglioramento dei servizi per l' anno 2009. E' emersa la surrettizia utilizzazione della formula dei "progetti obiettivo" per finalità diverse da quelle consentite e in particolare per erogare ai dipendenti somme di denaro non dovute al di fuori di ogni controllo. Alla base di tali progetti, infatti, non vi è stata alcuna corretta elaborazione degli obiettivi da raggiungere e del personale da coinvolgere e nessuna adeguata verifica dei risultati. Il tutto si è risolto in una mera distribuzione di somme per attività ordinarie senza, peraltro, alcuna verifica da parte del nucleo di valutazione interno ai sensi dell' art. 6 del CCNL del 31.3.1999. Sono stati citati 22 soggetti per un danno complessivo di € 642.160,24*

- *Proc n.3168/2013 instaurato a seguito dell' accertamento di un danno erariale derivante dall' occupazione sine titolo ed in assenza di pagamento del relativo canone di un alloggio ubicato presso il Museo di Villa Pignatelli in Napoli da parte dell' allora Direttore Regionale*

*dei beni e delle attività culturali, nonché la denuncia di altri lavori di ristrutturazione concernenti alloggi destinati all'allora Soprintendente Speciale per il Patrimonio, Storico Artistico ed Etnoantropologico e per il Polo Museale della città di Napoli, presso il Complesso Museale della Certosa di San Martino in Napoli, parimenti privi di autorizzazione tecnica e soprattutto con mutamento della destinazione d'uso originaria, ovvero spazio espositivo, che sarebbe passata a spazio abitativo. Ne è derivata una triplice partita di danno, patrimoniale, non patrimoniale e da disservizio che si quantifica in euro 512.036,86.*

- *Proc. n. 3800/2015 Originato a seguito di attività del Comando provinciale dei Carabinieri di Salerno che segnalava una notizia danni discendente dalle indagini compiute su delega della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno. Dall'Informativa si apprende che presso "l'Azienda Ospedaliera San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona", taluni medici, tra cui il primario facente funzioni, effettuavano "prestazioni mediche in apparente regime di intramoenia", ricorrendo in luogo della normale procedura di prenotazione e pianificazione dell'intervento chirurgico, al pagamento di un corrispettivo in denaro, in nero, che non versavano nelle casse del predetto Nosocomio. E' stata enucleata una triplice partita di danno erariale patrimoniale, non patrimoniale e da disservizio si quantifica complessivamente in 566.000,00 euro.*

- *Proc. n. 2179/2016 (ed altre) incentrate su una fattispecie di truffa perpetrata ai danni dell'ex INPDAP (ora INPS) consistente nella manipolazione/alterazione di dati informatici dell'INPDAP, la creazione di generalità fittizie, la formazione di documentazione*

*amministrativo-fiscale fittizia allo scopo di erogare emolumenti pensionistici non dovuti, elevare indebitamente emolumenti pensionistici, erogare indebiti rimborsi, elargire somme una tantum. Ai vertici dell'organizzazione si collocavano, oltre a privati, diversi dipendenti dell'INPDAP.*

- *Proc n. 2424/2015 sfociato in citazione con cui si contesta ad una titolare di struttura ricettiva sita in un comune della provincia di Napoli il mancato riversamento della tassa di soggiorno. Questo requirente ha esercitato l'azione sul presupposto che la convenuta fosse da qualificare come Agente Contabile, in quanto incaricata della riscossione del tributo (tassa di soggiorno) da riversare al Comune di appartenenza; per cui, in disparte il profilo penale della appropriazione indebita, rileva il danno consistito nell'omesso riversamento. ( altra analoga*

- *Proc. n.3553/2015 – analoga alla precedente*

- *Proc.2804/2014 sfociato in citazione con la quale si è chiesta la condanna del Sindaco p.t. del Comune di Benevento per violazione dei parametri del giusto controllo di una Società partecipata ai sensi dell'art. 2497 c.c*

- *Proc. n. 5211/2011 sfociato in citazione nei confronti di Amministratori del Comune di Caserta per la contrazione di uno Swap in cui l'upfront nominale è stato compensato da commissioni e costi non valutati in sede di conclusione del contratto. La Amministrazione comunale di Caserta in data 24.10.2011 con Delibera di Consiglio n. 24*

*dichiarava il dissesto per impossibilità di adempiere alle proprie obbligazioni.*

- *Proc n. 417/2015 : trattasi di istruttoria originata da una notizia di danno la Università Federico II con cui si notiziava questa Procura di un inadempimento da parte del Banco di Napoli, concessionario della Università per la riscossione delle tasse universitarie e di immatricolazione. In particolare alla contabilità della Università risultava che il Banco di Napoli a titolo di compenso aveva trattenuto una somma maggiore rispetto a quella da Convenzione. Successivamente all'inizio dell'azione di responsabilità è intervenuta transazione tra il Banco di Napoli e l'Università, con la quale il primo dopo la citazione, ha provveduto al versamento all'Università della somma contestata (€ 1.500.000,00).*

*Infine sei atti di citazione sono stati emessi da questa Procura per danno all'Erario in materia ambientale per la mancata bonifica di sei discariche .*

*La Corte di Giustizia Europea, con sentenza 2 dicembre 2014 (Causa C-196/13), aveva constatato che l'Italia non aveva adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 26.4.2007 (Causa C-135/05) con la quale la Corte aveva dichiarato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti sulla base delle direttive comunitarie relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e alle discariche di rifiuti, con ciò violando l'art. 260, paragrafo I, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE). Per tali ragioni la Corte di Giustizia ha condannato la Repubblica Italiana a versare alla Commissione europea la somma forfettaria di EUR 40.000.000,00 nonché una penalità semestrale, a partire dal giorno di pronuncia della sentenza e*

*fino all'esecuzione della stessa: in Campania la vicenda riguarda circa 40 discariche ed è in corso ulteriore attività istruttoria .*

*Sono, inoltre tutt'ora in corso, rilevanti attività d'indagine con riferimento alla gestione dei patrimoni immobiliari delle amministrazioni locali, alla formazione professionale, al sistema di smaltimento rifiuti alla conseguente emergenza ambientale , all'assenteismo dei pubblici dipendenti , all'indebita percezione di incentivi ed indennità, al costo della spesa sanitaria nella regione specie con riferimento ad acquisti di beni, alla gestione del patrimonio di numerose pubbliche amministrazioni.*

*Si tratta, come si vede, di un significativo ma non esaustivo specimen delle cattive gestioni di danaro pubblico in Campania : esso rappresenta solo una parte dell'attività posta in essere dalla Procura e quindi dai magistrati che presso di essa operano con impegno cercando di pervenire ad un livello di operatività che non è facile realizzare in una procura contabile!*

*Si avverte, ad esempio, la mancanza di più incisivi poteri istruttori sull'esempio di quelli riconosciuti al P.M. penale nonchè di fondi sufficienti per potersi avvalere di quelle professionalità necessarie per elevare il livello di indagine ed espletare al meglio e con tempestività quelle attività istruttorie richieste dalla complessità di talune notitiae damni.*

*In tale contesto, l'introduzione del nuovo codice del processo contabile ha solo parzialmente ridotto le segnalate criticità : rimangono ancora in vita quasi tutte le questioni attenenti i poteri istruttori del P.M. astretti a schemi processual-civilistici poco compatibili con un'attività officiosa , schemi che però continuano ad essere derogati per quanto attiene alla esecuzione provvisoria delle sentenze di primo grado che viene automaticamente bloccata con la semplice proposizione anche di un appello*

*inammissibile , mentre nessuna misura accessoria è stata introdotta .*

*Difficile è l'utilizzo delle Forze dell'Ordine per quanto attiene alle notifiche e macchinose sono le procedure per ottenere misure cautelari mentre numerosi casi di reclamabilità di provvedimenti istruttori rischiano- nella richiamata condizione deficitaria di uomini e mezzi- di ulteriormente rallentare le attività della Procura .*

*Non è stata ancora introdotta , inoltre, una norma che preveda l'applicazione, anche nei rapporti fra P.M. appartenenti a magistrature diverse, dell'obbligo di informativa e coordinamento di cui all'art.371 c.p.p. sicchè spesso la proficuità delle relazioni fra gli Uffici di P.M. diversi è rimessa all'esistenza di buoni rapporti interpersonali e protocolli d'intesa !*

*Nonostante tutto , credo di poter comunque affermare che, anche nel 2016, l'azione della Procura contabile della Campania ha concorso alla creazione di una nuova sensibilità verso le “res comunes omnium” che mai più debbono essere ritenute “res nullius” in balia di avvoltoi di turno.*

*In tale contesto si deve segnalare che, con sentenza n.60/2016, la prima Sezione giurisdizionale centrale di appello ha integralmente confermato la condanna al risarcimento dei danni quantificati in circa venti milioni di euro emessa dalla sezione campana nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili di sistematiche espoliazioni di beni librari appartenenti alla “biblioteca statale dei Girolamini”.*

*C'è bisogno di diffondere – anche attraverso l'azione delle Magistrature – un comune sentire dell'interesse pubblico e di vederlo realizzato nelle azioni positive delle Amministrazioni : solo così si potrà in tempi ragionevoli ricostruire un nuovo rapporto fiduciario fra la Repubblica e i cittadini , vero antidoto alla dilagante disaffezione verso le Istituzioni!*

## CONSIDERAZIONI FINALI

*Molto spesso sulla stampa o addirittura in sede politica si ritiene di dover valutare l'attività giurisdizionale della Corte dei conti in relazione all'entità degli importi recati nelle sentenze di condanna o, ancor più, con le somme annualmente in concreto recuperate, traendo dalla limitatezza di tali importi valutazioni negative in termini di "produttività" o "efficienza" del sistema giudiziario della Corte.*

*Mi sembra una visione riduttiva della nostra attività : pur riconoscendo la sussistenza di ampi margini di miglioramento , connessi anche ad una rielaborazione in chiave sanzionatoria della responsabilità amministrativa , bisogna tenere ben presente che le difficoltà che notoriamente connotano l'esercizio della giurisdizione in Italia sono comuni anche alla giustizia contabile ed aumentano anche qui appena si eleva il livello dell'indagine per giungere a processi che non riguardino solo i c.d. "fatti bagatellari ".*

*In un clima politico rinnovato, quale auspicabilmente potrà essere quello successivo alle imminenti elezioni politiche, sarebbe importante riprendere seriamente un cammino riformista che riguardi non solo una riduzione dei "players" pubblici , una semplificazione ed efficientamento dei controlli ma anche una ponderata attenzione del legislatore verso l'intero sistema Giustizia nel nostro Paese .*

*In un clima di leale collaborazione interistituzionale, va garantita la celebrazione del processo di responsabilità amministrativa sulla base di*

*regole moderne ed omogenee anche attraverso l'integrazione del nuovo codice: ad esempio il meccanismo di "chiusura agevolata delle liti" con esso introdotto andrebbe esteso alla fase istruttoria in modo da evitare che ad esso si pervenga solo dopo defatiganti fasi preprocessuali o processuali.*

*Si potrebbe poi introdurre la sanzione accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per chi si rende responsabile di danni alla pubblica amministrazione : non si comprende , infatti, perché tali misure siano state previste nell'ambito del decreto legislativo 149/2011 (c.d. "premi e sanzioni" ) sebbene all'esito di una procedura amministrativa defatigante e non debbano invece essere regolamentate nell'ambito del processo di responsabilità amministrativa , con tutte le garanzie giurisdizionali.*

*Ma tant'è stiamo ancora parlando di un processo che dopo essere rimasto ancorato per oltre 80 anni ad un regolamento di procedura del 1933 è stato frettolosamente sostituito con un codice redatto da una ristretta commissione in attuazione di una delega contenuta nella "Riforma della pubblica Amministrazione"!*

*La crisi finanziaria internazionale che stiamo ancora attraversando ha messo in evidenza le debolezze del nostro sistema-paese che, a causa dell'enorme debito pubblico, ha difficoltà nel finanziare politiche di sviluppo e di sostegno : oggi più che mai si avverte l'esigenza di uno Stato forte , snello, oculato gestore dei beni pubblici e capace di giocare un ruolo attivo nell'avvio di una duratura fase di ripresa economica.*

*C'è però un'altra condizione imprescindibile per l'auspicato rilancio economico ed è il recupero dal basso della cultura della legalità in quanto la difesa dei principi cardine del nostro ordinamento non può essere delegata ad un manipolo di Magistrati e uomini delle Istituzioni più o meno*

*volenterosi.*

*E in quest'opera la scuola è chiamata a svolgere un ruolo primario pur fra le tante difficoltà in cui anch'essa si dibatte, assumendo la "paideia" a proprio valore fondante che postula innanzitutto la "formazione umana" come finalità primaria dell'educazione dei futuri cittadini che devono essere consapevoli dei diritti e dei doveri che comporta il loro vivere in un'organizzazione sociale complessa e moderna : in altre parole va recuperato e diffuso da subito il concetto del "diritto di cittadinanza" come tessuto connettivo della società contemporanea.*

*Solo acquisiti tali risultati didattici la scuola – diversamente dall'orientamento che sembra prevalere oggi- dovrebbe orientarsi verso ulteriori progetti formativi e lavorativi, anche attingendo con oculatazza alle risorse messe a disposizione dal Ministero e dall'Europa con i FESR,*

*Va, infatti, preliminarmente contrastato sin dai banchi di scuola quel sentimento di assuefazione all'illegalità e alle sopraffazioni, purtroppo diffuso dalle nostre parti, che comporta una lacerazione del tessuto sociale e la percezione della conformità a legge dell'azione amministrativa non come un valore condiviso e un compito istituzionale di amministratori e dipendenti pubblici ma una competenza delle procure ordinaria e contabile!*

*Peraltro tutta una serie di misure normative adottate nell'ultimo ventennio ha contribuito ad alimentare tale disaffezione aprendo la strada ad un arretramento dello Stato che si è ritenuto di "compensare" con una proliferazione incontrollata sul territorio di onerosi organismi di diritto pubblico ( nell'accezione formulata dalla Corte di Giustizia europea) per i quali sono state previste una congerie di misure , confusamente interne e/o esterne, di audit e di verifica dei saldi, prescrittive e collaborative, sulla*

*gestione e sull'attività, sui parametri di finanza e sul personale, la cui stessa ricognizione appare ardua ma dalla quale si evince che fra i tanti parametri di valutazione difetta il controllo di legalità.*

*In queste condizioni la Magistratura continua a svolgere un ruolo di "supplenza" che non le è proprio e che è irto di ostacoli e pericoli.*

*Inoltre il doveroso e sempre più frequente vaglio di vicende connesse alle modalità di esercizio di quel "munus publicum" di cui sono investiti molti esponenti del modo politico, finisce per incrinare il sistema della separazione dei poteri su cui deve fondarsi ogni moderna organizzazione statale.*

*Sana autocritica andrebbe comunque fatta con riferimento alla legge n.59/1997 di cui ricorre il ventennale in queste settimane che ha iniziato a snaturare il previgente saggio sistema di contrappesi fra poteri pubblici e fra Stato ed autonomie, procedimento poi "sublimato" con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, a cui non si è ancora posto giusto rimedio.*

*Ne è risultato un meccanismo complicato e costoso che macina inutilmente risorse ad ogni livello di governo e che talvolta indulge a forme eccessive di assemblearismo, talaltra consente nuovi "autoritarismi", spesso crea artificiose contrapposizioni difficili da governare.*

*E', ad esempio, dato di comune esperienza delle Procure regionali della Corte dei Conti quello per cui subentrando un'amministrazione locale ad un'altra di diverso colore politico ben difficilmente si prosegue lungo un percorso amministrativo intrapreso essendo portati a respingere comunque tutto ciò che proviene da chi c'era in precedenza, con soluzioni di continuità dell'attività amministrativa spesso traumatiche e comunque onerose per le collettività locali.*

*Una novella “tela di penelope” che spesso sacrifica il principio della continuità dell’azione amministrativa a fini poco nobili con inevitabili ricadute negative per i cittadini e le istituzioni .*

*Tali problematiche non possono essere sottaciute in questa solenne assemblea specie da parte di noi magistrati della Corte dei Conti , cultori del diritto pubblico e attenti osservatori delle dinamiche finanziarie delle varie Istituzioni repubblicane , ciò anche a costo di essere considerati passatisti o moralizzatori !*

*La Giustizia contabile ha da tempo cercato di individuare nuove direttrici di intervento sul sistema- Paese che si è venuto delineando, nella consapevolezza che la funzione reintegratoria del patrimonio pubblico danneggiato ha acquistato particolare rilievo in un’epoca di moltiplicazione dei centri di imputazione dell’agire amministrativo e, dunque, di spesa che hanno un costo gestionale che sarà sempre più direttamente proporzionale al carico fiscale gravante sui contribuenti delle singole collettività territoriali ad essi facenti capo, ai sensi dell’art.119 della Costituzione.*

*In tale contesto un ruolo fondamentale ricoprono le Procure regionali della Corte dei Conti, quali uniche titolari del potere di esercitare l’azione di responsabilità nei confronti di amministratori e dipendenti pubblici infedeli ma anche di privati cittadini postisi in rapporto funzionale con la P.A., sempre al fine di perseguire la reintegrazione del patrimonio pubblico danneggiato.*

*Se si vuole però mettere in condizioni di funzionare egregiamente questi Uffici, che sono il motore dei giudizi di contabilità pubblica costituenti la funzione giurisdizionale principale della Corte dei Conti, costituzionalmente rilevante ai sensi dell’art.103 della Carta fondamentale,*

*è necessario che si adottino adeguati provvedimenti di rafforzamento con uomini e mezzi della loro operatività e duole dover constatare che ciò ancora non accade rendendo difficile anche la semplice attuazione delle nuove disposizioni procedurali recate dal D.lgs. 174/2016.*

*Invero l'esigenza di monitorare la finanza pubblica e contrastare efficacemente i fenomeni di "mala gestio" costituisce ormai una condizione imprescindibile richiesta dal consesso internazionale per il quale è fondamentale l'azione di contrasto alla spesa pubblica improduttiva e parassitaria che spesso è in stretta relazione con la moltiplicazione incontrollata dei centri di spesa : basti pensare che non è chiaro ancora quale sia il numero delle stazioni appaltanti , di certo ancora superiore alle trentamila unità, talune facenti capo a micro comuni per i quali ancora si tarda ad adottare provvedimenti autoritativi di fusione , non avendo trovata adeguata accoglienza, specie nel Mezzogiorno, il meccanismo volontario pure previsto dall'art.15 del Testo unico sugli enti locali.*

*Una sereno e pacato ragionamento su tali considerazioni non potrà che portare benefici alla Repubblica attraverso un saggio ritorno alla ragionevolezza, ai valori costituzionali ed ai principi di Diritto comunitario: del resto , come diceva Macrobio " *Leges bonae malis ex moribus procreantur*" .*

*Nel difficile momento economico ed istituzionale che stiamo attraversando ormai da circa un decennio , il perseguimento della tutela dell'interesse pubblico deve costituire la bussola di chi opera con spirito di servizio nella Pubblica Amministrazione specie in funzioni apicali ed esponenziali capaci di visibilità e di esercitare un magistero d'influenza in grado di invertire la tendenza ed originare un circuito virtuoso, sia sul*

*fronte delle entrate che delle spese, di cui si sente tremendamente bisogno.*

*Gli Uffici della Corte della Campania, e la Procura in primis, continuano a dare il loro apporto a tale mission potendo comunque contare su Magistrati e personale amministrativo ampiamente motivati nonché sulla preziosa collaborazione con tutte le forze di Polizia cui va la nostra gratitudine per il costante impegno a tutela della collettività.*

*Mi preme in particolare ricordare che i risultati raggiunti dalla Procura non si sarebbero potuti realizzare senza il fattivo impegno della Guardia di Finanza, senza il continuo scambio di preziose informazioni investigative con l'Arma dei Carabinieri, la Polizia di Stato e varie polizie locali: con tutti i si è instaurato un eccellente rapporto professionale ed umano provvido di fruttuose conseguenze già in parte percepibili.*

*In questa terra che ha dato i natali a grandi statisti, giuristi e pensatori vi sono tutti i presupposti per consolidare un circuito virtuoso che ci faccia ritrovare l'orgoglio di appartenere ad una comunità nazionale credibile sul piano internazionale e amministrata in maniera moderna ed efficiente attraverso precetti normativi chiari e generali in ossequio alla tradizione che ci dovrebbe guidare, quanto meno per essere stati la patria del Diritto.*

*Tutti, nei rispettivi compiti, siamo chiamati a concorrere con passione alla ricostruzione della cultura della legalità finanziaria abbandonando la sola attenzione al proprio "particolare" per attuare la tutela generalizzata dell'"interesse pubblico" e se ciò postula provvedimenti drastici non si tentenni più ad adottarli innanzitutto a livello di vertici governativi che devono ispirare la propria azione al principio metodologico del c.d. "rasoio di Occam, espresso nel XIV secolo dal filosofo e frate francescano inglese*

*William of Ockham , in base al quale " entia non sunt multiplicanda sine necessitate" che potrei tradurre- ai fini che qui interessa- non si devono moltiplicare le amministrazioni più dello stretto necessario!*

*In Campania vi sono numerosi segnali di inversione di tendenza: vi è, infatti, un tessuto sociale giovane e reattivo che può costituire l'humus per una nuova classe dirigente che operi laboriosamente curando con oculatezza e con la diligenza del "bonus pater familias" gli interessi delle collettività locali.*

*Ad essa, qui degnamente rappresentata, ai colleghi di tutte le magistrature, alle Forze dell'ordine, ai dipendenti della Corte dei Conti, va il mio ringraziamento che estendo sentitamente a tutti i presenti per l'attenzione riservatami che costituisce sicura incoraggiante conferma del credito acquistato attraverso la diuturna attività intestata agli Uffici territoriali della Corte dei Conti.*

*Assicuro che anche nel nuovo anno le funzioni istituzionali saranno svolte con il consueto impegno al servizio della collettività e nel più assoluto rispetto della Legge e dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi ad essa.*

*Alla luce delle suesposte considerazioni, Le chiedo*

*Sig. Presidente*

*di dichiarare aperto, nel nome del popolo italiano, l'anno giudiziario 2017 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Campania .*

*Napoli, 17 febbraio 2017*

*IL PROCURATORE REGIONALE*

## ATTIVITA' DELLA PROCURA NELL'ANNO 2016

CITAZIONI, ATTI INTEGRATIVI E RIASSUNZIONI	98
SOGGETTI CITATI IN GIUDIZIO	320
APPELLI DEL PROCURATORE REGIONALE	3
INVITI A DEDURRE EX ART 5 L. 19/94	106
NUMERO SOGGETTI INVITATI A DEDURRE	328
AUDIZIONI PERSONALI EX ART 5 L. 19/94	176
ISTRUTTORIE APERTE ED ASSEGNATE NEL 2016	4.144
RICHIESTE ISTRUTTORIE	1.309
ISTANZE PER SEQUESTRI CONSERVATIVI	12
ARCHIVIAZIONI A SEGUITO DI ISTRUTTORIE	4.474
VERTENZE PENDENTI PRESSO LA PROCURA REGIONALE	7.487
ESPOSTI E DENUNCE PERVENUTI NEL 2016	5.313
ARCHIVIAZIONI IN SEDE PRELIMINARE	3.753
IMPORTI RICHIESTI CON ATTI DI CITAZIONE	€ 70.833.792,71
IMPORTI RICHIESTI CON ISTANZE DI SEQUESTRO	€ 40.177.543,07
IMPORTI RECATI IN SENTENZE	€ 14.295.860,77
IMPORTI RECUPERATI DA SENTENZE DI CONDANNA	€ 2.445.516,17



**Guardia di Finanza**  
**COMANDO REGIONALE CAMPANIA**  
**- Ufficio Operazioni - Sezione Operazioni -**

✉ Via Alcide De Gasperi nr. 4, 80100 - Napoli - ☎ 0819702508 - 📠 0819702307

**SCHEDA DI SINTESI**

*Nel 2016, pur essendosi registrati alcuni timidi segnali di ripresa dell'economia, la crisi ha ancora fatto sentire i propri effetti, sia su di un piano effettivo che sotto il profilo della percezione da parte dei cittadini.*

*Le conseguenze di carattere sociale, politico ed istituzionale derivate da un prolungato periodo di scarsa crescita economica, di minore stabilità del mercato del lavoro e di moderato aumento della circolazione di moneta hanno progressivamente reso ancor più evidente la necessità di ricercare percorsi virtuosi di gestione della finanza pubblica, tali da liberare risorse destinabili ad eventuali politiche di crescita mantenendo sotto controllo il ricorso allo strumento della pressione fiscale.*

*In tale contesto, l'attenzione sul fronte della regolazione e del controllo della spesa pubblica, non solo da parte della classe politica e istituzionale ma anche da parte dei comuni cittadini, si è ulteriormente accentuata e soffermata sull'imprescindibile necessità di proseguire nel percorso di innalzamento del livello organizzativo, dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia della Pubblica Amministrazione.*

*Vieppiù, diversi rilevanti interventi normativi, la costante ed incisiva azione dei mass media, le spontanee manifestazioni della cittadinanza, hanno definitivamente segnato una significativa evoluzione culturale nel modo in cui vengono percepiti alcuni comportamenti distorti, da parte di appartenenti alle Amministrazioni pubbliche, ormai unanimemente censurati non solo nel caso in cui abbiano portato alla*

*commissione di reati, dai quali sia derivato anche un danno alle casse dell'erario, ma persino qualora da essi sia disceso un mero spreco di risorse pubbliche.*

*L'ambiente operativo sopra descritto rappresenta per la Guardia di Finanza, quale Forza di polizia a competenza generale in materia economica e finanziaria, lo sfidante terreno di confronto quotidiano, avendo il Corpo da tempo maturato l'ambizione di rappresentare, per gli interlocutori istituzionali, un polo di eccellenza per tutte le attività connesse alla tutela del bilancio pubblico nazionale e comunitario.*

*Concentrando l'attenzione sugli aspetti maggiormente connessi alle attività di prevenzione, controllo e repressione a tutela dei profili di spesa pubblica, l'azione del Corpo è volta a monitorare gli ingenti flussi di spesa che annualmente vengono movimentati, con l'intento di intercettare i fenomeni di illegalità, che recano danno alle casse dello Stato e dell'Unione Europea, in tutta la complessa varietà delle loro manifestazioni.*

*In linea generale, conseguentemente, la Guardia di Finanza è chiamata a sostenere, con concretezza ed efficacia, la strategia di revisione e controllo della spesa pubblica perseguita dall'Autorità di governo, nella prospettiva di assicurare la ricerca e il contrasto:*

- delle indebite erogazioni di risorse pubbliche di qualunque natura;*
- delle frodi relative ai finanziamenti pubblici;*
- dei fenomeni corruttivi o, comunque, illeciti che incidono a qualsiasi titolo sulla legittima e corretta gestione delle risorse pubbliche;*
- delle condotte illecite che condizionano il regolare andamento degli affidamenti e dell'esecuzione di appalti pubblici;*
- dei comportamenti che possono configurare ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale da parte di dipendenti della Pubblica amministrazione;*

- *delle truffe che colpiscono i settori della previdenza, dell'assistenza e della sanità pubbliche.*

*Nell'ambito di tale articolata missione istituzionale, si è progressivamente cementato, ed è esponenzialmente evoluto, il rapporto di collaborazione che sin dall'inizio degli anni '90 lega la Guardia di Finanza alle Procure della Corte dei Conti e che, da un lato, ha condotto queste ultime ad identificare i Reparti del Corpo quali principali interlocutori qualificati, allorquando i variegati contesti oggetto della loro attenzione necessitano di un approfondimento di tipo investigativo, d'altro canto ha portato il Corpo stesso a dedicare a tale collaborazione risorse sempre più significative, sotto il profilo quantitativo e soprattutto qualitativo.*

*Se, infatti, è fuori di dubbio che il mero aumento delle risorse dedicate è già testimonianza di una ferma volontà ad investire in un particolare contesto operativo, la storica esperienza investigativa in settori contraddistinti da elevatissimo livello di tecnicismo e sofisticazione ha maturato nella Guardia di Finanza la consapevolezza che la risposta al crescere delle esigenze è spesso da individuarsi, soprattutto, in una correlata ed equivalente crescita del livello culturale e delle conoscenze del personale deputato, nonché nel concepimento di soluzioni organizzative innovative e flessibili.*

*Di qui le iniziative tese a consolidare l'abitudine ad un confronto diretto da parte degli investigatori con i Magistrati inquirenti, l'implementazione di iniziative devolute all'interscambio di conoscenze ed esperienze tra gli operatori, la disponibilità a mettere reciprocamente a disposizione le cd. best practice., l'organizzazione di incontri tematici con Magistrati contabili, presso tutti i Comandi Provinciali, le attività di mentoring e training on the job svolte da personale del Nucleo pt di Napoli in favore di altri Reparti impegnati in indagini particolarmente complesse, il concepimento di "piani investigativi integrati" che hanno consentito, all'emergere di peculiari fenomeni illeciti nel corso di un'indagine svolta da uno qualsiasi dei Reparti del Comando Regionale, di promuovere un'attività di analisi ed approfondimento al fine di estendere "a tappeto", a tutte le altre articolazioni potenzialmente interessate,*

*le modalità operative dimostratesi vincenti, riducendo i tempi di intervento e massimizzandone l'efficacia.*

*Le risoluzioni sin qui descritte, che hanno riverberato i propri positivi effetti sotto il profilo strettamente investigativo, sono inoltre state affiancate da un sempre più intenso e propositivo confronto a livello strategico, che ha coinvolto i vertici della Procura Regionale ed i responsabili di livello provinciale del Corpo, ed ha interessato per particolari iniziative anche il paritetico Comando Regionale.*

*Sul punto, di nuovo a sottolineare come sovente il livello qualitativo delle attività non sia solo funzione diretta del numero di persone ad esse deputate, ma dipenda anche dal modulo organizzativo concepito, è opportuno enfatizzare il ruolo chiave rivestito dal Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli, che è stato individuato dal Comando Generale della Guardia di Finanza quale "referente privilegiato" della Procura Regionale, incaricato di svolgere non solo le indagini ad esso direttamente delegate ma anche del coordinamento operativo tra tutti i Reparti della Regione.*

*Rilevante testimonianza operativa di quanto altrimenti affermato su di un piano astratto, è rappresentata da una recente attività investigativa che ha portato alla contestazione di una tipologia di danno all'erario sinora mai contestata nella giurisdizione della Procura contabile per la Campania, rappresentata dall'applicazione di sanzioni inflitte dalla Unione Europea allo Stato italiano per mancata ottemperanza alle proprie Direttive .*

*Nello specifico, gli organi comunitari hanno comminato alla Repubblica una sanzione di eccezionale entità ( superiore ai 100 milioni di Euro) in quanto varie Regioni non si sono uniformate, per un periodo di oltre un decennio, ai principi che informano la normativa comunitaria in tema di salvaguardia della salute e tutela dell'ambiente, omettendo di bonificare e sostituire circa 200 discariche comunali risultate non conformi alle moderne normative sul tema.*

*Di tali siti, 48 insistono sul territorio campano. La quota parte della sanzione corrispondente alle citate discariche campane è stata imputata quale danno erariale ai*

*pubblici amministratori, regionali e locali, che a causa della loro imperizia ed inerzia non hanno provveduto, nonostante il lungo tempo trascorso, a conformarsi ai provvedimenti comunitari, sebbene questi fossero stati più volte richiamati dai competenti Organi di controllo, e sebbene la stessa Regione avesse messo a disposizione, per la bonifica, una considerevole somma di danaro, impegnata a valere sui fondi del POR Campania, somma impiegata solo in minima parte.*

*Gli approdi investigativi così acquisiti, con riguardo alle discariche presenti sul suolo campano, sono stati condivisi a livello centrale e demoltiplicati sui Reparti del Corpo competenti sul territorio delle altre regioni interessate, ponendo le premesse affinché, seguendo un modulo operativo già ampiamente rodato, fosse possibile chiamare a responsabilità anche gli altri soggetti che hanno contribuito a determinare l'ingente danno erariale.*

*In definitiva, nello specifico comparto, la Guardia di Finanza del Comando Regionale Campania, implementando nel personale la cultura delle investigazioni a contrasto degli illeciti contabili ed ottimizzando il descritto modello organizzativo, ha ulteriormente affinato i propri strumenti e la propria capacità operativa, ottenendo, in tal modo, un trend di risultati sostanzialmente superiore a quello dell'anno precedente.*

*Ciò che più appare significativo, in ogni caso, deriva dall'analisi dei dati di report consuntivi. E' infatti evidente una recettività tendenziale superiore che i Reparti hanno assicurato alla Procura Regionale, essendo in netto aumento il numero complessivo di deleghe d'indagine pervenute ai Reparti<sup>1</sup>. Dalla tabella in allegato 8, inoltre, si desume che, ad eccezione dei Reparti minori e di quelli aventi competenza su specifiche materie, quali l'ordine pubblico, la vigilanza doganale etc, sostanzialmente tutte le articolazioni territoriali del Comando Regionale sono state investite da Vertenze contabili ovvero ne hanno promosse a seguito di attività svolta d'iniziativa.*

*Meritevole di menzione, infine, è il risultato di un esame combinato di due indici apparentemente scollegati: pur restando fondamentalmente inalterato il valore*

---

<sup>1</sup> N. 125 deleghe d'indagine rispetto alle 106 dell'anno 2015.

*complessivo dei danni erariali contestati<sup>2</sup>, rispetto all'anno 2015, tale risultato è stato conseguito attraverso l'approfondimento di contesti investigativi assai meno numerosi<sup>3</sup> e pervenendo alla segnalazione di una schiera significativamente più vasta di soggetti responsabili<sup>4</sup>. Sotto il profilo dell'analisi tendenziale, ciò sembra confermare chiaramente quanto sopra accennato in tema di innalzamento del livello qualitativo del personale impiegato, che si traduce nella capacità di affrontare contesti qualitativamente più elevati e sfidanti.*

*Ciò attesta inequivocabilmente l'evoluzione tecnico- culturale cui in precedenza si accennava ed implica il fatto che ogni Reparto ha progressivamente formato, al proprio interno e sfruttando risorse già in esso presenti, aliquote di personale specializzate.*

*In conclusione, rinviando al contenuto degli allegati per una disamina approfondita delle principali operazioni di servizio concluse nel corso dell'anno 2016, non appare in questa sede superflua una breve disamina riepilogativa dei più significativi fenomeni illeciti emersi ed affrontati nel periodo.*

*Tale excursus, infatti, renderà espressiva manifestazione della sinergia strategica ed operativa più volte citata nel presente documento, e confermerà come le attività di controllo non siano figlie casuali di estemporanee iniziative giudiziarie ed investigative, ma obbediscano invece ad una logica preordinata e lungamente ponderata, per cui le specifiche attivazioni, sotto forma di denunce o mere segnalazioni, vengono anzitutto approfondite, analizzate e coordinate tra loro, in guisa di sfidare non tanto i singoli comportamenti illeciti quanto i fenomeni depositari dei più significativi pericoli per l'erario.*

*È questa l'ottica secondo cui numerose indagini sono state concentrate sulle modalità di gestione della spesa relativa agli Enti Pubblici ed alle cd. società partecipate , settore in cui sono state rilevate fattispecie di danni all'erario per complessivi € 368.164.400.*

---

<sup>2</sup> Attestato intorno ai 700 milioni di euro.

<sup>3</sup> N. 95 vertenze portate a conclusione nel 2016 contro n. 135 del 2015.

<sup>4</sup> N. 1226 persone responsabili nell'anno 2016 contro n. 892 nell'anno 2015.

*In particolare, gli Enti pubblici sono spesso emersi agli atti delle indagini per problematiche relative alla mancata applicazione delle regole attinenti alla redazione dei bilanci, con specifico riguardo alla contabilizzazione delle poste di debito. Tali imprecisioni, oltre ad inficiare gravemente l'attendibilità dei bilanci pubblici e a rendere di fatto invisibile per i terzi ( e per gli organi di controllo) la reale situazione debitoria, hanno talvolta tratto in inganno gli stessi amministratori subentrati nella gestione finanziaria dell'Ente, che non avendo conoscenza della situazione debitoria non hanno potuto sfruttare tutti gli strumenti a loro disposizione per porvi rimedio e cautelarsi, lasciando così che la situazione si stratificasse negli anni sino a divenire fonte di danno erariale per cifre addirittura più che doppie rispetto al debito originario.*

*Con riguardo alle "Partecipate", sul piano teorico ragionevolmente considerate lo strumento con cui la pubblica amministrazione, svincolandosi dalle limitazioni normative e regolamentari proprie dei soggetti di diritto pubblico, può più agevolmente, efficacemente e economicamente perseguire e realizzare gli interessi delle collettività, le indagini hanno evidenziato come esse si siano invece spesso rivelate un pesante fardello per le pubbliche finanze.*

*Prescindendo da considerazioni attinenti alle cause per così dire "strutturali", estranee alla competenza di un organo di controllo e direttamente riferibili a scelte legislative, è emerso nel corso delle indagini che, sovente, le ragioni della scarsa funzionalità delle società partecipate sono da ricercarsi nella mala gestione di amministratori e dirigenti e nell'esercizio di influenze indebite da parte di esponenti politici. I danni accertati, dunque, sono risultati addebitabili in alcuni casi soprattutto a indolenza o insipienza, in altri al doloso perseguimento dell'obiettivo di piegare la macchina amministrativa affidata alla loro cura ai propri personali interessi economici.*

*In particolare, facendo leva sulla necessità di assicurare servizi pubblici considerati essenziali - quali ad esempio quello dei trasporti o della raccolta dei rifiuti - da garantire a prescindere dai costi, si sono consumati sprechi di pubbliche risorse, affidamenti di incarichi di consulenza inutili e superpagati, moltiplicazione fittizia di incarichi dirigenziali, procedure per l'acquisto di beni, servizi e forniture*

*costantemente orientate ad aggirare la normativa sulla trasparenza, la pubblicità e la libera concorrenza.*

*Analogamente, oggetto di particolare attenzione investigativa è stato il comparto della spesa sanitaria, che rappresenta di gran lunga la principale voce di spesa pubblica in Italia ed quella che, in Campania, ha determinato nel 2010 lo sfioramento del patto di stabilità interno, con la necessità di un progressivo rientro mediante l'adozione di misure drastiche sul fronte delle uscite, con particolare riguardo alla spesa proiettata sugli investimenti.*

*Ciò si è tradotto, nell'ultimo quinquennio, nel blocco di numerosi cantieri di opere pubbliche, con conseguenti significativi costi per interessi da corrispondere alle imprese appaltatrici, contrazione dei servizi offerti alla cittadinanza e fallimento di alcune società partecipate.*

*Tuttavia, le indagini hanno confermato che, anche in questo settore, si sono consumate gravissime e colpevoli, ma anche dolose, inefficienze a danno delle pubbliche finanze, tanto da portare alla contestazione di danni all'erario pari ad oltre 88 milioni di euro.*

*In particolare, sono emerse significative e purtroppo assai diffuse distorsioni nella gestione amministrativa e finanziaria del rapporto tra alcune A.A.S.S.L.L. e soggetti privati operanti in regime di convenzione e/o accreditamento, contesto che, in Campania più che in altre Regioni, rappresenta una porzione estremamente rilevante dei servizi di assistenza sanitaria erogati al pubblico. Per diversi anni, infatti, gli Enti pubblici in parola non sono stati in grado di dotarsi di uno strumento organizzativo che consentisse loro di controllare, con puntualità ed efficacia, se le richieste di rimborso presentate dai centri convenzionati, per i servizi sanitari resi, fossero davvero supportate dall'esistenza di un correlato credito. In sostanza, le A.A.S.S.L.L. non erano in condizione di verificare se le fatture emesse dai centri fossero relative a prestazioni effettivamente rese, se la cifra richiesta a rimborso fosse quella effettivamente dovuta e, ancora, se tale cifra fosse stata già pagata in ragione di una fatturazione precedente.*

*Una siffatta situazione, inevitabilmente, ha aperto la strada a varie forme di approfittamento da parte di alcuni centri convenzionati, i quali hanno dolosamente richiesto ed ottenuto il pagamento di fatture per le quali avevano già avuto soddisfazione (cd. doppi pagamenti) oppure, in casi estremi, hanno addirittura beneficiato di pagamenti per servizi per i quali la Legge e la convenzione non prevedevano alcun diritto al rimborso.*

*Sul punto, quale accenno di positiva evoluzione, è importante sottolineare come la capillarità dell'azione investigativa, oltre a incidere profondamente sulle condotte illecite pregresse, abbia immediatamente avuto un effetto "conformativo", stante il fatto che gli Enti interessati hanno iniziato un processo di innovazione delle proprie procedure di controllo teso non solo ad evitare che simili situazioni si ripetano nel futuro, ma anche a verificare la reale estensione del fenomeno nel passato, presupposto essenziale affinché vengano attribuite le dovute responsabilità e recuperate le considerevoli erogazioni illecitamente percepite.*

*Ultimo settore operativo ritenuto meritevole di specifica menzione è quello relativo ai controlli tesi a verificare il rispetto delle normative che regolano il pubblico impiego, con riguardo alle modalità di nomina, alla verifica della congruità dei corrispettivi percepiti ed al contrasto del cd. fenomeno del cumulo di incarichi e doppio lavoro (all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001).*

*La Guardia di Finanza svolge precipue attività investigative nello specifico comparto in forza della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 62 della L. 662/1996 e di un apposito protocollo d'intesa stipulato con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - finalizzate a evidenziare le condotte illecite tenute da:*

- *pubblici dipendenti che esercitano attività libero professionali e/o imprenditoriali senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza;*
- *enti pubblici e/o privati che conferiscono incarichi a pubblici dipendenti privi di autorizzazione;*

- *enti pubblici e/o privati che omettono di comunicare i compensi erogati all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente.*

*Accertata la violazione alle disposizioni contenute all'art. 53 del D.Lgs 165/2001, oltre a riferire al Dipartimento per la Funzione Pubblica per il tramite del Nucleo Speciale Anticorruzione e ad elevare le previste sanzioni ai sensi della L. 689/81, la Guardia di Finanza provvede a segnalare, quale documento erariale alla Procura Regionale della Corte dei Conti, i compensi indebitamente percepiti a titolo di responsabilità erariale, attribuita in capo a chi tali emolumenti ha percepito.*

*L'importo delle contestazioni di danno erariale mosse in questo settore, pari ad € 19.198.645, conferma di per sé la persistenza di fenomeni di grave illiceità e di sacche di resistenza che sembrano insensibili alla valenza dissuasiva delle sanzioni e dell'evidenza mediatica ricevuta dai controlli svolti, e pertanto devono essere sistematicamente oggetto di autonome attività ispettive.*

Reperto	Codice Reperto	Deleghe				Attività d'iniziativa	
		Giacenti all'inizio del periodo	Pervenuti nel periodo	Conclusi nel periodo	Giacenti alla fine del periodo	Conclusi nel corso del periodo	In corso giacenti alla fine del periodo
NUCLEO POLIZIA TRIBUTARIA NAPOLI	NA178	54	18	22	50	5	5
I GRUPPO NAPOLI	NA110	3	14	7	10	0	0
COMPAGNIA PORTICI	NA158	0	3	3	0	0	0
TENENZA CAPRI	NA177	0	0	0	0	0	0
TENENZA ISCHIA	NA121	0	0	0	0	0	0
II GRUPPO NAPOLI	NA155	0	0	0	0	0	0
TENENZA CAPODICHINO	NA174	0	0	0	0	0	0
GRUPPO AFRAGOLA	NA180	0	0	0	0	0	0
GRUPPO GIUGLIANO IN CAMPANIA	NA176	5	0	1	4	0	0
GRUPPO POZZUOLI	NA181	0	0	0	0	0	0
BRIGATA BAIA	NA119	0	0	0	0	0	0
GRUPPO TORRE ANNUNZIATA	NA150	2	1	2	1	1	0
COMPAGNIA CASALNUOVO DI NAPOLI	NA173	2	0	0	2	0	0
COMPAGNIA CASTELLAMMARE DI STABIA	NA152	0	2	0	2	0	0
COMPAGNIA NOLA	NA154	2	4	2	4	0	0
COMPAGNIA OTTAVIANO	NA179	0	1	0	1	2	0
COMPAGNIA TORRE DEL GRECO	NA156	0	2	0	2	0	0
TENENZA MASSA LUBRENSE	NA153	0	5	4	1	0	0
NUCLEO POLIZIA TRIBUTARIA CASERTA	CE118	11	8	13	6	4	0
COMPAGNIA CASERTA	CE104	0	2	0	2	1	0
TENENZA PIEDIMONTE MATESE	CE115	1	0	1	0	0	0
GRUPPO AVERSA	CE117	11	7	7	11	3	0
TENENZA SESSA AURUNCA	CE116	0	0	0	0	0	0
COMPAGNIA CAPUA	CE120	1	0	1	0	1	0
COMPAGNIA MARCIANISE	CE119	1	1	1	1	2	0
COMPAGNIA MONDRAGONE	CE121	2	0	2	0	17	0
NUCLEO POLIZIA TRIBUTARIA SALERNO	SA144	3	22	13	13	3	0
GRUPPO SALERNO	SA143	0	1	0	1	0	1
COMPAGNIA CAVA DE' TIRRENI	SA147	0	1	0	1	1	0
COMPAGNIA NOCERA INFERIORE	SA145	2	0	2	0	0	0
COMPAGNIA SCAFATI	SA136	0	0	0	0	0	0
BRIGATA POSITANO	SA110	0	0	0	0	0	0
GRUPPO EBOLI	SA146	3	2	0	5	0	0
COMPAGNIA AGROPOLI	SA112	0	7	2	5	0	0
TENENZA SALA CONSILINA	SA126	0	0	0	0	0	0
TENENZA SALA CONSILINA	SA126	0	0	0	0	0	0
TENENZA SAPRI	SA117	2	0	0	2	0	0
TENENZA VALLO DELLA LUCANIA	SA127	1	1	0	2	2	0
BRIGATA MARINA DI CASAL VELINO	SA141	0	0	0	0	0	0
NUCLEO POLIZIA TRIBUTARIA BENEVENTO	BN108	8	11	7	12	3	0
COMPAGNIA BENEVENTO	BN102	0	0	0	0	1	0
TENENZA MONTESARCHIO	BN107	0	0	0	0	0	0
TENENZA SOLOPACA	BN109	0	0	0	0	2	0
NUCLEO POLIZIA TRIBUTARIA AVELLINO	AV111	6	8	4	10	1	0
COMPAGNIA AVELLINO	AV102	0	2	0	2	0	0
TENENZA BAIANO	AV112	0	0	0	0	0	0
TENENZA SOLOFRA	AV113	0	0	0	0	0	0
COMPAGNIA ARIANO IRPINO	AV114	2	0	0	2	0	0
TENENZA SANT'ANGELO DEI LOMBARDI	AV109	0	2	1	1	0	0
TOTALE		122	125	95	153	49	6