



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA CAMPANIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Maurizio Stanco

NAPOLI, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA CAMPANIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

Maurizio Stanco

NAPOLI, 5 MARZO 2021



CORTE DEI CONTI

Preliminari brevi considerazioni su innovazioni legislative

La pandemia ha cambiato in profondità i nostri comportamenti, incidendo sui rapporti umani e sociali, ed ha anche generato, sul versante delle norme, delle innovazioni, che, trovando occasionale motivo nelle esigenze di ripresa dell'economia incisa dalla crisi, hanno inferto una grave lesione ai principi della responsabilità dei pubblici dipendenti e amministratori.

Il riferimento è all'art. 21¹ del decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) che ha previsto, in particolare, al suo secondo comma, l'esenzione dalla responsabilità per colpa grave nei casi di condotte commissive, prevedendola solo nelle ipotesi di condotte omissive dall'entrata in vigore della norma (17 luglio 2020) fino al 31 dicembre 2021.

Prescindendo dalla difficoltà di precisa distinzione e qualificazione, nella variegata realtà dei fatti, dei comportamenti omissivi e quelli commissivi, sui quali dovrà cimentarsi la giurisprudenza, la deroga, sia pure limitata nel tempo, appare porsi in disarmonia con i principi costituzionali.

La Corte costituzionale ha avuto occasione di esprimersi in materia allorché il legislatore nel 1996 esclude la colpa lieve quale presupposto della responsabilità amministrativa, e ritenne l'intervento legittimo rinvenendo la ragione dell'abolizione nell'«*intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.*

Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare

¹ Art. 21 (Responsabilità erariale)

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".

2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (sent. n. 371 del 1998).

Anche l'attuale transitoria deroga, che sembra avere collegamento e giustificazione con la crisi prodotta dall'emergenza epidemiologica, appare diretta ad evitare comportamenti di attesa e di inerzia dettati dal soggettivo timore dei pubblici funzionari di incorrere in possibili responsabilità che impedirebbero il libero dispiegarsi dell'attività da parte della pubblica amministrazione.

Ma la natura generalizzata dell'esenzione prescinde da collegamenti con l'emergenza sanitaria e dalla situazione da questa creata, per cui anche condotte gravemente colpose per nulla attinenti alla crisi emergenziale vengono ad essere esentate da conseguenze in termini di responsabilità amministrativa (si ipotizzi a un grossolano errore sanitario, come operare nel corso di un intervento programmato un arto invece dell'altro, vedrebbe il medico libero dall'obbligo di rispondere nei confronti dell'azienda ospedaliera di appartenenza che ha risarcito il paziente danneggiato).

Il punto di equilibrio, ragionevolmente richiamato dal giudice costituzionale, sembra non essere stato adeguatamente collocato, essendo incongruamente sbilanciato verso una estesa situazione di irresponsabilità.

Sembra facile prevedere che tale temporanea disposizione, che dissolve la diretta responsabilità dei pubblici funzionari già limitata alla colpa grave e al dolo e presenta profili di scarsa ragionevolezza, sarà portata alla cognizione del giudice delle leggi per valutarne l'assai dubbia compatibilità con la scala dei valori disegnata dal nostro costituente.

Altra novità, questa permanente e non limitata nel tempo, riguarda il dolo, prevedendosi che *«La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»*, disposizione che vuole premiare una lettura penalistica del dolo, non accogliendo l'interpretazione di parte della giurisprudenza che si pronunciava per una concezione "contrattuale" del dolo di matrice civilistica, inteso come consapevole violazione degli obblighi di servizio.

L'attività della Procura regionale

Sembra opportuno segnalare la particolare situazione di grave difficoltà in cui si è trovata ad operare nel corso del 2020 la Procura campana, che ha vissuto un periodo di criticità operativa per l'ampio ricambio del personale di magistratura, essendosi trasferiti ad altri uffici colleghi da anni svolgenti le funzioni requirenti nell'ufficio partenopeo, gradualmente sostituiti con l'immissione in servizio di giovani referendari di nuova nomina.

A questo ricambio si è aggiunto anche quello del Procuratore regionale, avvenuto a metà del mese di settembre 2020.

Il precedente Procuratore era stato nominato solo nel settembre 2019, ma è entrato poco dopo nel novero dei consiglieri interessati alla procedura per la promozione alla qualifica di Presidente di sezione, con promozione poi avvenuta nel mese di luglio 2020.

Questi rilevanti avvicendamenti, deve notarsi, hanno sensibilmente alterato il regolare andamento dell'ufficio, determinando una situazione di stasi dell'attività inquirente.

L'elevato numero dei procedimenti trasferiti ai colleghi ha richiesto, e sta ancora richiedendo, un preliminare gravoso lavoro di esame, non agevolato dal loro recente ingresso nelle nuove funzioni.

In questo negativo scenario si è aggiunta l'emergenza epidemiologica, che ha di per sé provocato un generale e significativo rallentamento delle attività d'indagine e di definizione dei fascicoli istruttori, anche in considerazione della sospensione dei termini previsti dalla relativa normativa d'urgenza.

Si è registrata, pertanto, una estesa fase di stallo e di transizione, che si è naturalmente tradotta in una forte contrazione dell'attività, con limitato numero di procedimenti conclusi.

Si spera che possa, quanto prima, superarsi tale situazione e recuperarsi la piena operatività e funzionalità dell'ufficio requirente partenopeo.

Le premesse, del resto, appaiono favorevoli, in quanto la Procura si è ormai rafforzata almeno a livello di personale di magistratura, essendo in assegnazione piena, oltre il Procuratore, otto magistrati, più una assegnazione aggiuntiva di sei mesi (in corso).

Nel passare in rassegna l'attività svolta nel corso del 2020, ci si sofferma su alcune delle questioni trattate.

Nell'ambito dell'inaugurazione dello scorso anno era stata dedicata particolare attenzione alla tematica del reddito di cittadinanza (d.l. n. 4/19, conv. l. 26/19 e s.m.), sulla cui indebita percezione erano state attivate azioni di responsabilità nei confronti dei soggetti beneficiari, ritenendo sussistente la giurisdizione contabile nei loro confronti.

La Sezione giurisdizionale campana con sentenza n. 439 del 2020 ha ritenuto insussistente la giurisdizione, qualificando quale meramente assistenziale l'erogazione del beneficio in esame e negando la sussistenza di un rapporto di servizio tra percettore e p.a. La Procura, attesa la rilevanza della questione, è orientata a sollecitare mediante l'appello, valorizzando la previsione degli obblighi nascenti a carico del percettore dalla previsione del «patto per il lavoro», una pronuncia di secondo grado.

Peraltro, sono stati depositati nell'anno altri atti introduttivi sull'indebita percezione del reddito di cittadinanza di cui erano già stati notificati gli inviti a dedurre.

Un atto di citazione, significativo per la qualità dell'amministratore convenuto (amministratore regionale), ha interessato una maggiorazione dell'indennità corrisposta a dipendenti comandati in posizione di *staff* presso la Presidenza della giunta regionale, con un danno imputato di euro 403.643,21.

Altra iniziativa è stata attivata per una fattispecie dannosa riguardante un comune, derivante dalla mancata riscossione e prescrizione dei canoni e delle indennità di occupazione dei cespiti di un complesso immobiliare di proprietà comunale. La notizia di danno è stata formalizzata dalla Legione dei Carabinieri Campania, che, delegati alle indagini, hanno depositato numerose informative comprovanti la significativa vicenda di responsabilità amministrativo-contabile. Trattasi di n. 750 immobili a destinazione abitativa, per la grandissima parte dei quali si è sistematicamente omessa la riscossione dei canoni e/o delle indennità di occupazione. L'azione di responsabilità ha riguardato, nello specifico, la mancata riscossione dei canoni inerenti alle annualità dal 2004 al 2008, per numero 422 cespiti dei già menzionati 750, per un importo di danno di euro 1.345.291,77, imputato a n. 6 convenuti.

L'illecita gestione del personale sia della Camera di commercio di Napoli sia delle relative aziende speciali è stata oggetto di altra citazione in giudizio di 10 persone per un pregiudizio economico di 280.258,00 euro causato da un non eseguito rapporto lavorativo a tempo determinato nonché di molteplici ed ingiustificati incarichi di consulenza.

È stata depositata citazione per mancato pagamento della tassa di soggiorno da parte di un operatore alberghiero nel Comune di Forio (Na) per l'importo di € 37.843,50.

Altra iniziativa risarcitoria è stata attivata per il rimborso non dovuto delle spese legali (fascicolo n. 1104/2019) in favore di ex amministratori dell'Autorità Portuale di Napoli che erano stati assolti all'esito di procedimento penale, con un danno contestato pari a € 142.948,61.

Anche nel corso del 2020 sono state avviate diverse azioni di responsabilità nei confronti di beneficiari di risorse pubbliche per il danno erariale conseguente alla indebita percezione dei contributi, conseguiti attraverso artifici e raggiri e con documentazioni inidonee a dimostrare il corretto uso del finanziamento percepito, con conseguente distrazione dei finanziamenti dalle finalità previste, con vari importi contestati ai percettori.

Sono stati definiti due fascicoli d'indagine riguardanti lo svolgimento di incarichi non autorizzati da parte di personale docente di università della regione, con richieste risarcitorie che hanno riguardato gli importi dei relativi compensi percepiti, come dispone l'art. 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché la retribuzione percepita per la scelta del regime a tempo pieno, con importi contestati ai docenti convenuti, rispettivamente, di euro 289.999,29 ed euro 303.962,26.

È stata depositata, è anche opportuno segnalare, la prima citazione con collegamenti ipertestuali (si è in attesa di ricevere indicazioni dal servizio informatico della Corte per poter proseguire con tali modalità).

L'attività in ambito sanitario

In ambito sanitario, un'attività d'indagine curata dalla Guardia di Finanza ha individuato la condotta fraudolenta realizzata dall'operatore addetto alla riscossione di proventi ambulatoriali della U.O.C. di Ortopedia e Traumatologia (ex Dipartimento Assistenziale di Chirurgia, Ortopedia e Traumatologia) del D.A.I. di Chirurgie Specialistiche, Nefrologia. In tale ambito, le reiterate omissioni di versamenti di proventi nella cassa aziendale dal 2010 al 2014 hanno riguardato somme di denaro che il citato operatore ha incassato dai pazienti per prestazioni dell'A.O.U. Federico II di Napoli, emergendo una locupletazione illecita per complessivi euro 44.250,39. Constatato il decesso del responsabile, questo requirente ha ritenuto che ricorressero tutti i presupposti per la trasmissibilità del debito discendente dalla sua condotta dolosa agli eredi, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 20/1994, atteso che sussiste l'indebito arricchimento di questi ultimi, derivante dalla successione nei confronti del *de cuius* resosi responsabile di illecita locupletazione nei confronti dell'amministrazione di appartenenza.

In esito all'indicato giudizio, gli eredi sono stati condannati con la sentenza n. 495/2020.

Per gli atti di citazione in materia sanitaria anno 2020 vi è l'attivato giudizio n. 72259, riguardante una fattispecie di responsabilità contabile a danno dell'A.O.U. Federico II di Napoli, commessa da un operatore addetto alla riscossione di proventi ambulatoriali del Dipartimento ad Attività Integrata (D.A.I.) di Ostetricia e Ginecologia che, reiteratamente, ne aveva omesso il versamento nella cassa aziendale, con un danno di 108.602,92 euro.

Altro giudizio attivato nel 2020 è quello che ha visto la condanna di un medico, regolarmente autorizzato a svolgere attività *intra moenia*, per prestazioni sanitarie non fatturate e non riversate nelle casse aziendali (V2016/04140). In questo si è agito con rito monitorio, autorizzato dal Presidente. La somma recuperata è pari al 50% (€ 2.800,00) del danno contestato (€ 5.760,00). A seguito dell'avvenuto pagamento nelle casse dell'Azienda Universitaria Federico II, il giudizio 72253 è stato dichiarato estinto.

Quali procedimenti in corso di prossima conclusione si evidenzia quello integrativo di una citazione già depositata nel 2020 - originata dalla trasmissione, ad opera dell'A.O. Cardarelli, di una sentenza civile con la quale l'Azienda è stata condannata in solido con il

dipendente per responsabilità civile. Trattasi di fattispecie di danno indiretto determinatasi per la grave negligenza del barelliere che aveva provocato, con incaute manovre, la caduta della persona trasportata, cagionandone la morte (danno per un importo pari a 874.821,89 euro).

La situazione emergenziale, che si è manifestata nella sua gravità nel mese di marzo, ha comportato, come è noto, l'attivazione di molteplici interventi da parte del sistema sanitario.

Nell'ambito di questi interventi curati nella Regione Campania sono stati aperti presso questa Procura regionale alcuni fascicoli istruttori che non risultano, allo stato, definiti, trattandosi di questioni e procedimenti complessi di recente formazione per i quali si è reso necessario un congruo approfondimento, anche di natura tecnica con l'avvenuto conferimento di apposite consulenze tecniche.

Si ritiene opportuno, in ogni caso, per la loro rilevanza e attenzione mediatica, riferire di alcune indagini in corso, segnalando come il tempestivo intervento della Procura regionale abbia consentito di conseguire importanti effetti finanziari, evitando l'indebita corresponsione di elevate somme, come emerge dal procedimento istruttorio di seguito illustrato.

La vicenda oggetto dell'attività trae origine dalla trasmissione alla Procura contabile, nel maggio 2020, di un *report* economico-finanziario relativo al contributo della sanità privata all'emergenza epidemiologica dettata dalla diffusione del COVID 19. Sulla base di tale *report*, veniva formulata ipotesi di danno erariale alla luce della avvenuta stipula di un contratto tra la Regione Campania e l'AIOP Campania (Associazione italiana ospedalità privata) in data 28 marzo 2020 per fronteggiare l'emergenza COVID 19, contemplante condizioni contrattuali (in particolare quelle previste dall'art. 7 della citata Convenzione) foriere della corresponsione di notevoli flussi finanziari dalla Regione alle cliniche convenzionate a prescindere dal valore della reale produzione, vale a dire dalla necessaria previa verifica degli interventi di cura COVID effettivamente svolti, in maniera del tutto forfettizzata e senza prevedere l'obbligo della rendicontazione delle attività svolte.

L'ufficio requirente procedeva al rilascio di delega per accertamenti istruttori alla Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia economico-finanziaria, e nella relativa acquisita informativa, in prima approssimazione, viene evidenziato che l'analisi degli atti acquisti e la elaborazione dei dati desunti dalla documentazione medesima ha consentito di appurare che

nel periodo interessato (marzo-aprile 2020) le case di cura hanno emesso fatture illegittime in quanto comprensive, oltre che della remunerazione, su base mensile, della prestazione effettivamente resa, anche del compenso riconducibile a prestazioni mai rese.

Per ciascuna Azienda Sanitaria si è proceduto alla quantificazione per i mesi di marzo e aprile 2020:

- delle somme spettanti per prestazioni rese per i ricoveri ospedalieri di pazienti Covid;
- degli importi fatturati a titolo di acconto mensile del *budget* di struttura riconducibile all'Accordo del 28.03.2020 e al seguente Addendum del 03.04.2020.

L'impulso istruttorio della Procura e la conseguente attività della polizia delegata hanno consentito di evitare la corresponsione degli importi fatturati per il mese di aprile, cosicché si è pervenuti, per ciascuna ASL alla individuazione di due diverse grandezze: somme illecite corrisposte e somme illecite non corrisposte.

Di seguito una sintetica evidenza di quanto esposto:

ASL	IMPORTI ILLECITI CORRISPOSTI	IMPORTI ILLECITI NON CORRISPOSTI
BENEVENTO		3.039.641,06
AVELLINO	3.547.212,62	2.919.169,73
SALERNO	4.227.100,53	2.463.741,00
CASERTA	2.575.925,35	6.184.765,55
NAPOLI 1CENTRO	1.240.207,76	5.219.343,02
NAPOLI 2NORD	2.368.007,79	1.967.104,07
NAPOLI 3SUD	4.098.128,07	5.122.802,83
TOTALE	18.056.582,12	29.916.567,26

Le conclusioni evidenziate nel suddetto *report*, quantificano il danno erariale nella misura sopra illustrata di € 18.056.582,12, mentre le somme di cui si è evitato il pagamento è di € 29.916.567,26.

Di rilievo è anche il fascicolo istruttorio riguardante un'ipotesi di rilevante danno erariale relativa alla procedura di gara di appalto per la costruzione, con moduli prefabbricati, di tre strutture Anti-Covid, destinate a realizzare n. 72 posti letto in terapia intensiva, a Ponticelli, Caserta e Salerno, come da notizie acquisite da tre articoli di stampa e dalle indagini effettuate dalla Procura penale di Napoli, inerente ipotesi di reato riconnesse al medesimo fatto materiale.

L'ufficio requirente ha proceduto, al riguardo, a nominare esperti consulenti tecnici.

Conclusioni

Il bilancio dell'attività complessivamente svolta nel 2020 può ritenersi non negativo, soprattutto per le notevolissime spese che, grazie all'attività istruttoria, sono state evitate in ambito sanitario, e non si può che ringraziare tutti coloro che vi hanno contribuito.

Sempre indispensabile è il professionale e proficuo apporto reso dalla Guardia di Finanza, che maggiormente ha curato le indagini per l'accertamento dei danni erariali, in tutte le sue articolazioni territoriali, e importante sostegno all'attività vi è stato anche da parte dell'Arma dei Carabinieri, grazie anche all'ausilio specializzato reso dai NAS e dalle unità forestali, ambientali e agroalimentari, senza dimenticare la disponibilità e l'attenta collaborazione prestata dalle Questure e dalla Polizia di Stato.

Il ringraziamento va esteso alla Magistratura Ordinaria, Militare e alla Magistratura Amministrativa, per la cordiale, sollecita ed essenziale cooperazione, specialmente per la condivisione degli esiti delle indagini penali da parte delle Procure della Repubblica.

Non possono essere sottaciute ma formalmente riconosciute sia la pregevolezza dell'attività dell'Avvocatura erariale che l'alto valore costantemente dimostrato dall'Avvocatura del libero Foro nell'esercizio costituzionale del diritto di difesa.

Apprezzabile, inoltre, è stato l'operato degli organi di informazione campani, che con consueta professionalità hanno dedicato costante attenzione all'attività della Corte.

Un sincero ringraziamento va rivolto al Presidente e ai colleghi della Sezione giurisdizionale, che con sapienza e competenza affrontano l'oneroso compito del giudicare, e analogo ringraziamento è da porgere al Presidente e ai colleghi della Sezione del Controllo, che sempre con professionalità ed equilibrio svolgono gli impegnativi e delicati compiti in difesa del bene pubblico.

Non si può dimenticare di render grazie al Dirigente e al Servizio Amministrativo Unico, che permette il buon funzionamento e andamento degli uffici della sede partenopea del nostro Istituto.

Un particolare sentimento di gratitudine è da manifestare al Personale, al Funzionario preposto e ai Magistrati della Procura regionale per la passione e l'impegno quotidianamente dimostrati, anche nell'affrontare e risolvere impreviste difficoltà lavorative.

Napoli, lì 5 marzo 2021

Tabella 1 – Dati statistici

DATI STATISTICI: ATTIVITA' DELLA PROCURA NELL'ANNO 2020	
ATTI DI CITAZIONE	35
SOGGETTI CITATI IN GIUDIZIO	93
APPELLI DEL PROCURATORE REGIONALE	2
INVITI A DEDURRE EX ART. 67 C.G.C.	53
NUMERO SOGGETTI INVITATI A DEDURRE	96
AUDIZIONI PERSONALI EX ART. 67 C.G.C.	39
ISTRUTTORIE APERTE ED ASSEGNATE NEL 2020	2.514
RICHIESTE ISTRUTTORIE	938
ISTANZE PER SEQUESTRI CONSERVATIVI	1
ARCHIVIAZIONI A SEGUITO DI ISTRUTTORIE	1.315
ISTRUTTORIE PENDENTI PRESSO LA PROCURA REGIONALE	5.563
ESPOSTI E DENUNCE PERVENUTI NEL 2020	6.653
ARCHIVIAZIONI IMMEDIATE	1.866
IMPORTI RICHIESTI CON ATTI DI CITAZIONE	€ 3.512.443,53
IMPORTI RICHIESTI CON ISTANZE DI SEQUESTRO	€ 38.176,35
IMPORTI DERIVANTI DA SENTENZE DI CONDANNA	€ 5.018.018,33
IMPORTI RECUPERATI DA SENTENZE DI CONDANNA	€ 2.021.066,63
IMPORTI RECUPERATI CON PROCEDIMENTI MONITORI	€ 2.800,00
RICHIESTE STATO ESECUZIONI SENTENZE E RISPOSTE/ISTRUZIONI A QUESITI MONITORAGGIO	752

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

