

**PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA CAMPANIA**

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE

TOMMASO COTTONE

Indice

Un “bilancio sociale” per la Procura contabile

- 1) *Campania*
- 2) *Le nuove frontiere della giurisdizione contabile: continua il processo di depauperamento dei poteri del P.M.*
- 3) *L’attività: categorie “tempo” e “storia”*
 - 3.1) *Le Statistiche*
 - 3.2) *I giudizi*
 - 3.3) *Esecuzione e esecutività delle sentenze. Disciplina dell’appello e conclusioni agevolate*
 - 3.4) *Attività cautelati e di prevenzione. Art.700 cpc*
 - 3.5) *L’attività di archiviazione*
- 4) *Gli effetti conformativi all’azione della P.R. Verso un amministrare più virtuoso*
- 5) *Il contesto istituzionale che ha accompagnato l’attività*
- 6) *Conclusione. Procure: costo o investimento?*

All.1) Settori di intervento che presentano criticità

Finanziamenti pubblici ovvero l’economia ferita (v.p.g. A.Laino)

I cc.dd. costi della politica nell’evoluzione della giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte costituzionale (v.p.g. C.Vetro)

Le società Partecipate (v.p.g. M. Catalano)

Il sistema universitario (v.p.g. M. Catalano)

Il sistema previdenziale (v.p.g. M. Catalano)

Gli Enti Locali e il raccordo con la Sezione del controllo (v.p.g. G. Teti)

I patrimoni immobiliari pubblici (s.p.g. F. Capalbo)

I nuovi orizzonti d’indagine sui beni culturali (s.p.g. D. Luciano)

La Sanità (v.p.g. F. Vitiello)

All.2) Scheda delle attività di indagine delegate alla Guardia di Finanza

Un “bilancio sociale” per l’Ufficio del P. M. contabile

In coerenza con l’impegno assunto nello scorso anno, intendo assegnare a questo evento carattere di impulso e di rendicontazione più che di celebrazione di ricorrenza inaugurale. Un tentativo di costruire - così come da tempo fanno altri soggetti, pubblici e privati, ivi compresi molti Uffici giudiziari della Magistratura ordinaria - attorno a questa occasione, una sorta di Bilancio Sociale: uno strumento, cioè che dia visibilità al nostro prodotto e che offra ai cittadini ed agli altri soggetti che operano nel nostro stesso territorio, la possibilità di un motivato giudizio sulla corrispondenza dell’attività alla missione istituzionale che ci è propria; missione, raffrontata alle azioni concrete, ai risultati conseguiti, alle risorse impegnate, ai costi sostenuti ed alle modificazioni apportate.

In tale modo, confido, questo strumento finirà, con il rappresentare la certificazione del nostro profilo etico di operatori pubblici; l’elemento che legittimi, agli occhi della comunità di riferimento, il nostro ruolo, non solo in termini strutturali e di “best practices”, ma anche morali. Nella sostanza, al di fuori delle impostazioni dogmatiche delle scienze giuridico-contabilistiche, un riconoscimento della doverosità anche per noi (soprattutto per noi, Ufficio del Pubblico Ministero contabile), di sottoporci ad un giudizio per la resa del conto. Occorre, infatti, una periodica verifica sulla qualità e sul riscontro del nostro agire alla nostra missione prevalente e se questo stesso agire abbia contribuito, e contribuisce, a migliorare la qualità della vita dei membri della società in cui è inserito. Per tali profili questo nostro “Bilancio Sociale” vuole rappresentare, anche, un strumento di controllo affidato alla comunità degli “amministrati”, e, al tempo stesso, una occasione di verifica critica sul nostro operare per eventuali ripensamenti, correzioni di rotta, messa a punto di nuovi obiettivi (il c.d. “social audit”).

Accompagnano il documento alcune analisi sui contesti normativi ed economici-sociali in cui si opera; alcune considerazioni e denunce sulle difficoltà derivanti da previsioni di

legge ritenute non congrue; sulla organizzazione del processo; sulla scarsità e gestione delle risorse; sulle limitazioni istruttorie derivanti dalla povertà di risorse di altri soggetti quali, ad esempio quelle degli Organi di polizia giudiziaria cui vengono affidate le indagini; sulle modalità d'impegno delle risorse; sul rapporto costi-benefici.

Il racconto si svolge per temi e settori con un tentativo di analisi delle grandi partizioni economiche e sociali che caratterizzano la realtà regionale. Non è stata riportata ogni singola azione in quanto nel promuovere i vari giudizi di responsabilità oltre che l'istituzionale finalità risarcitoria si è perseguito, soprattutto, l'intento di generare processi per un amministrare più virtuoso. Per tale motivo mi sono fermato, soprattutto, a analizzare gli effetti conformativi della nostra azione. Non possiamo, infatti, fermarci alla presa d'atto sui processi celebrati, sulle condanne e le assoluzioni, sui recuperi effettivamente conseguiti. Processi, condanne e assoluzioni rappresentano la fase statica dell'operato; occorre interrogarsi sulla loro effettiva utilità; sui loro costi, sulle risorse impegnate; sulle modificazioni apportate, sul livello di percezione nei confronti della comunità amministrata; su ciò che dovevamo fare e sulle cause del perché non è stato fatto. Occorre dare ingresso ad una nuova cultura nella valutazione dei risultati perché, senza nuove culture e nuove letture, si finisce sempre e comunque con il concludere con le logiche della statistica: cento processi valgono più di cinquanta e meno di duecento. Le gare statistiche non ci interessano e, soprattutto, non portano da alcuna parte.

Da ultimo segnalo un ulteriore valore aggiunto: affidarsi a tale forma di rendicontazione, significa assegnare oggettività al referto dotandolo di parametri omogenei che rendano misurabili i risultati e possibile, per ciascun ufficio, la messa a punto delle politiche giudiziarie future.

Campania

Con queste premesse prende avvio questa relazione partendo da una primissima notazione: la Campania è una realtà complessa che richiede letture complesse. Ma l'esperienza del passato ci porta a diffidare delle analisi che partono da una presunta specialità del "caso Campania"; che isolano singoli settori di attività; che tentano letture sociologiche di ciò che succede nella Regione

Le varie realtà (pubbliche, con partecipazione pubblica ovvero meramente private che operano con risorse pubbliche) presentano le stesse caratteristiche e soffrono degli stessi condizionamenti che subiscono le pari realtà di altre regioni: un'economia in gran parte assistita da finanziamenti pubblici (nazionali, regionali o dell'U.E.); scarsità delle risorse che condiziona l'operato degli enti locali; controlli interni ed esterni troppo diffusi e, nel contempo, troppo deboli e condizionati; una criminalità economica che, pur esprimendo peculiarità locali, sostanzialmente copre i medesimi spazi operativi esistenti in altre realtà regionali.; un controllo sociale, disinformato, disattento e deluso. Sicchè, per quanto ci interessa, il giudizio sulla congruità dell'azione dei vari soggetti istituzionali locali alle rispettive missioni istituzionali, deve spostarsi, qui come altrove, sulla capacità da parte dei soggetti a ciò preposti (in primis l'Ufficio di controllo e la Procura regionale) di saper cogliere ed interpretare i fenomeni e di saper guidare e correggere l'azione dei pubblici poteri per assicurare la legalità dell'agire.

Per questo, per dare più credibile impulso al nostro agire, l'esperienza dell'aver operato nel territorio deve trovare momenti di sintesi. E quale primo giudizio di sintesi ritengo opportuno anticipare quanto cercherò più avanti di dimostrare e cioè che è vero che dalle analisi sulle ricadute della nostra attività nel contesto socio-economico, emerge con chiarezza che, laddove abbiamo avuto la capacità e la forza di svolgere

mirate indagini e di intervenire prontamente, abbiamo prodotto significative modificazioni sia in termini risarcitori, sia in termini di riconduzione alla legalità dell'agire pubblico e di adozione di modelli più virtuosi nell'amministrare; - per contro, è altrettanto vero che, laddove non siamo riusciti ad intervenire, l'amministrare disattento e illegittimo ha continuato a imperversare con i noti fenomeni, di aggressione alle risorse pubbliche e di impoverimento dei patrimoni pubblici nell'interesse dell'economia deviata e criminale.

Posto che sia corretta questa analisi, occorre chiedersi perché non si provveda a dotare il sistema dei controlli e della giurisdizione della Corte dei conti, di strumenti e di risorse adeguate. Il sistema della giustizia contabile, così come, peraltro, il complessivo sistema giustizia necessita di una urgente e motivata risposta a questo interrogativo: *“la giustizia rappresenta un costo ovvero è un investimento?”*.

Tornando alla Campania la risposta certa e confortata dai dati che offriremo nel corso di questo referto, è che, pur con i necessari distinguo e le ricorrenti cadute, abbiamo registrato uno straordinario effetto conformativo alla nostra azione; la nostra attività di indagine e gli orientamenti emersi dalla giurisprudenza della nostra Sezione giurisdizionale, mostrano con estrema chiarezza la volontà delle amministrazioni e dei pubblici amministratori di volere fare meglio. Nonostante le difficoltà finanziarie e le limitazioni poste dalle leggi di stabilità, in questi ultimi anni (mi riferisco soprattutto all'ultimo quinquennio che mi ha visto lavorare in Campania) i soggetti (soprattutto l'Ente Regione ed i grandi Comuni a cominciare da quello di Napoli) responsabili delle scelte e dell'impegno delle risorse, sono riuscite ad assorbire i terremoti passati e ad imprimere nuovi modelli di amministrare. Siamo ancora lontani dagli approdi, ma si intravedono luci alla fine del tunnel.

1) *Le nuove frontiere della giurisdizione contabile: continua il processo di depauperamento dei poteri del Pubblico Ministero.*

La relazione inaugurale 2016 del Procuratore Generale della Corte dei conti dà ampio spazio alle vicende normative che hanno, in qualche modo, interessato la Corte dei conti nel 2015. Mi riporto, per una corretta e completa informazione sul tema, a quell'analitico documento, peraltro, presente nel nostro sito istituzionale.

Mi limito, in questa sede, a proporre, ancora qualche ulteriore riflessione che ritengo utile per tentare di capire quali aspettative e quali progetti, in questo periodo di grandi trasformazioni della stessa architettura costituzionale della Repubblica, hanno, Governo e Parlamento, nei confronti della Magistratura della Corte dei conti e, più in generale, del sistema giustizia.

Mi fermo su tre recentissimi accadimenti sui quali si è concentrata l'attenzione della politica e della dottrina giuridica alla fine dello scorso anno ed all'inizio di questo.

Il primo punto di attenzione riguarda **il mondo delle partecipate** ed alcuni orientamenti del Governo (annunciati, rivisitati, in parte ritirati ovvero rinviati, comunque ancora in corso) che di recente ha manifestato la volontà di dare nuovi assetti a questo mondo.

Ricordo, semplificando al massimo la questione, che, intorno agli anni novanta, il legislatore per offrire maggiore capacità imprenditoriale a settori dell'economia nazionale gestiti da soggetti pubblici con risorse di natura pubblica consentì che tali settori fossero governati in un quadro giuridico di riferimento del tutto peculiare, composto da una congerie di disposizioni speciali che si intrecciano con le discipline codicistiche di carattere generale ed ispirato a logiche di mercato. Sono così sorte, e si sono moltiplicate, le cc.dd. società partecipate; soggetti che operano, in regime di libero mercato, con capitali (totalmente o parzialmente) pubblici per la produzione di beni e servizi di rilevanza pubblica (trasporti, erogazione dell'acqua, raccolta e

smaltimento rifiuti solidi urbani, bonifiche) istituzionalmente e tradizionalmente affidati a soggetti pubblici, quali ad esempio, le Regioni e gli Enti Locali. In forza di questo nuovo strumento, le società partecipate, sottratte alle regole proprie delle Amministrazioni ed ai controlli afferenti il tipico statuto pubblicistico, hanno provveduto ad assumere personale, a nominare consigli di amministrazione, a fissare i propri compensi ed indennità, a disporre incarichi e consulenze, ad affidare appalti e sub appalti.....

Ne sono conseguite assunzioni clientelari (in taluni casi governate dalla camorra); nomina di amministratori spesso dotati solo di accrediti di provenienza politica; l'erogazione di compensi e di emolumenti favolosi; sprechi derivanti da costi eccessivi e non oculati risparmi; scarsa (a volte quasi nulla) resa del servizio istituzionale; impoverimento progressivo per l'Ente proprietario costretto a coprire il perenne e pressochè generale stato di disavanzo.

Ma c'è di più: codeste articolazioni societarie, come sopra amministrate, hanno anche generato fattori di rigidità che condizionano negativamente la possibilità per gli enti proprietari di liberarsi di questi improduttivi elementi di costo. In proposito, c'è da sottolineare che nella stessa Campania non pochi sono stati i tentativi di razionalizzare il sistema. Ma, in caso di soppressione della Società partecipata è ora, assai difficile sistemare, nel pieno rispetto delle normative sindacali, i lavoratori allora assunti. In contesti regionali che storicamente hanno affrontato il problema dell'occupazione con generose assunzioni, il più delle volte (è il caso delle partecipate) in assenza di selezioni pubbliche, ritenendo, così, di assolvere ad una funzione di ammortizzatore sociale anziché a provvedere ad una ragione economica, riesce anche difficile ipotizzare una politica di mobilità a livello territoriale.

In questo complesso quadro caratterizzato da sprechi, illegalità, mancata resa dei servizi e di sostanziale inutilità della spesa, l'unico argine che finora c'è stato per il contenimento degli sprechi derivanti dall'azione delle società partecipate è stata

l'azione giurisdizionale della Corte dei conti la quale, attraverso le indagini disposte dal Pubblico Ministero contabile, è riuscita, quanto meno, a contenere il fenomeno, ed evitare, con l'effetto di deterrenza connesso alla relativa azione, ulteriori sprechi ed aggravamenti dei danni.

Ne è testimonianza che, soltanto nell'ultimo triennio la Procura regionale ha promosso azioni di risarcimento danno per oltre 30 milioni di Euro. Ha chiamato in giudizio, amministratori pubblici, dirigenti, funzionari e colleghi sindacali di società partecipate quali la SAPNA, NAPOLI SERVIZI, CASORIA AMBIENTE NET SERVICE ABC, ACMS, AUTOTRASPORTI IRPINI, ARIN, ASIA, EAV, BAGNOLI FUTURA.... Ha impedito l'assunzione di nuovo personale; la concessione di consulenze e di incarichi inutili (è noto che si tratta di uno strumento per erogare favori e conquistare consensi); ha denunciato l'inefficienza e la mancata resa dei servizi. Le indagini hanno investito pressochè tutte le attività delle partecipate (soprattutto le attività connesse ai trasporti, alle erogazione dell'acqua, alle bonifiche, alla raccolta e la gestione dei rifiuti solidi urbani). Numerose altre indagini sono in corso e, soprattutto, negli amministratori ed operatori di queste società è ora diffusa la certezza che l'azione risarcitoria (personale) del P.M. contabile sarà sempre e comunque esercitata.

Questo è il quadro che il legislatore nazionale si è trovato a dovere affrontare per risolvere il preoccupante problema di queste articolazioni del pubblico, portatori di inefficienze, di sprechi, di mancata resa di servizi e che rappresenta un centro di costo non più compatibile con le risorse nazionali.

Ora, per tornare ai motivi per cui la vicenda trova spazio in questa relazione, si propone all'attenzione che, di recente, il Governo si è voluto misurare con questo annoso e gravissimo problema. All'uopo ha predisposto una proposta di Testo Unico sulle Società Partecipate con l'intenzione di dare unitario e nuovo assetto al settore a cominciare dai contenuti delle funzioni pubbliche esercitabili attraverso questo strumento, dalla contrazione dei soggetti esistenti (da 8.000 a 1.000), dai controlli, e

dall'azione di responsabilità sociale da esercitare nei confronti degli amministratori resisi responsabili di ipotesi di danno.

L'intenzione è meritoria e non può non essere condivisa!

Tuttavia, fermi restando gli aspetti certamente positivi della riduzione dei soggetti operanti con lo strumento della partecipazione societaria pubblica, rimangono irrisolti alcuni profili che si ritengono essenziali per la riuscita dell'operazione.

Trattasi di un provvedimento normativo ad oggi ancora in discussione; ma si ritiene ugualmente opportuno evidenziarne le criticità che, al momento, appaiono maggiormente penalizzanti. Scopo dichiarato dell'intervento normativo, oltre quello ricognitivo e di sistemazione di una normativa frammentaria e dispersiva, è anche e soprattutto quello di porre un argine agli sprechi di risorse pubbliche perpetrati per il tramite delle partecipate.

Ciò posto, non sembra, però, che il Governo abbia bene interpretato, sotto tale ultimo aspetto, l'insostituibile ruolo di deterrenza connesso alla azione del pubblico ministero contabile. Ed infatti, nello schema di testo unico licenziato dal CDM e tuttora, all'esame delle commissioni, la responsabilità di amministratori e dirigenti delle partecipate è in pratica sottratta alla giurisdizione della corte dei conti e confina le possibilità di intervento del pubblico ministero contabile ad ipotesi meramente residuali e di difficile configurabilità sul piano della realtà operativa concreta. Viene, in pratica esclusa la sua azione, prevendendosi, viceversa, il solo regime di responsabilità disciplinato dal codice civile, con conseguente giurisdizione ordinaria. In questo caso, trattandosi, com'è noto, di una azione esperibile solo ed esclusivamente a seguito di spontanea iniziativa del socio, si è esposti al concreto pericolo che - in ragione delle implicazioni di natura politica che sempre legano socio pubblico ed amministratori delle partecipate, da quel medesimo socio nominati - l'azione diretta a fare valere le responsabilità gestionali, non venga, realmente attivata. Tra l'altro, contrariamente dall'azione contabile, quella civile non è obbligatoria, potendo, il

socio, per espresso disposto normativo, anche rinunciarvi, demandando, in tal modo, ad una valutazione tutta interna agli stessi organi che dovrebbero rispondere, l'opportunità di dare corso al procedimento. Insomma, un grave vuoto di tutela dell'erario.

Con tale notazione, sia ben chiaro, non si vogliono reclamare spazi di giurisdizione "ai danni" della Magistratura ordinaria. Il problema non riguarda il giudice (sia questi civile o contabile), ma solo e soltanto l'azione di danno che davanti al Giudice Civile di fatto non è affidata a nessuno mentre, davanti alla Corte dei conti, è affidata ad un Pubblico Ministero e rimane integra delle sue caratteristiche della ufficialità, neutralità e, soprattutto, obbligatorietà. Non v'è dunque, alcuna competizione tra le due Magistrature che entrambe operano secondo le regole loro proprie; ciò che allarma è solo il vuoto di tutela che non viene coperto dal provvedimento governativo; anzi, si allarga, perché con l'entrata in vigore del nuovo testo unico, si chiuderebbero ancora i già contenuti spazi di interpretazione da affidare alle SS.UU. della Corte di cassazione quando decide sui conflitti.

Conclusivamente, sul punto, si ritiene che il Governo, dopo l'approfondita analisi sulla delicatezza dei relevantissimi centri di spesa rappresentati dalle società partecipate, stia mancando una grande occasione per una regolamentazione corretta che tenga in debito conto che, qualunque configurazione e organizzazione voglia darsi alle attività di mercato delle amministrazioni pubbliche, occorre sempre e comunque, avere presente che tali soggetti operano, sempre e soltanto con risorse pubbliche; risorse, come tali, da tutelare con strumenti adeguati perché non ha senso ipotizzare cervelotici rimedi che distinguano tra fattispecie di danno causate all'Ente proprietario, e negative ricadute patrimoniali causate, invece, solo alla società. Il processo contabile ha gli strumenti per ben valutare posizioni assai diverse e per potere tenere conto delle perdite causate dal rischio d'impresa e degli impoverimenti causati

dalle cattive gestioni che generano le ipotesi di responsabilità personale degli amministratori.

E' nostro parere che l'odierna azione governativa altro non faccia che percorrere la stessa strada che ormai, da molti anni, sembra cercare soluzioni normative per liberalizzare i controlli depotenziando o cancellando i poteri del P. M. contabile.

Ne è riprova che, recentissimamente, con la legge 220 del 28.12.15, recante riforma della **RAI**, con la norma di cui all'art 3, si è disposto, in un assordante silenzio della politica e dell'opinione pubblica, il passaggio del delicatissimo e discusso Ente pubblico dal normale regime di responsabilità di competenza della Corte dei conti, al regime di responsabilità civile proprio delle società private ("L'amministratore delegato e i componenti degli organi di amministrazione e controllo della RAI-Radiotelevisione italiana Spa sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali"). Vale la pena ricordare che qualche tempo fa (siamo nell'anno 2010) la competente Procura regionale della Corte dei conti ebbe a promuovere azione di responsabilità nei confronti degli allora amministratori e dirigenti RAI, contestando comportamenti dannosi connessi alla elargizione di ricche consulenze, stipendi ed indennità, illegittimamente disposti a favore di soggetti privati e di funzionari interni. La relativa condanna (ex multis sent. Sez. Gle Lazio 55/14) ha portato ora ad escludere che il P.M. contabile possa nuovamente mettere il naso negli affari RAI.

Altro ulteriore esempio del progressivo processo di impoverimento dell'azione pubblica obbligatoria, proviene dal delicatissimo ed esposto **mondo della sanità**. E' in corso di esame altra proposta di legge (il DDL "GELLI") recante disposizioni in materia di responsabilità professionale, con il quale, con una imprevista e del tutto peculiare previsione (all'art 9 comma 5 della bozza di cui si dispone) viene seccamente ed espressamente esclusa la giurisdizione della corte dei conti in sede di rivalsa. Ne consegue che, nel frequente caso che la struttura pubblica sanitaria venga condannata

a risarcire i danni causati da gravi errori del personale medico sanitario, la eventuale rivalsa nei confronti del responsabile verrebbe affidata solo ed esclusivamente ad una azione, da promuovere innanzi ai tribunali ordinari, deliberata e promossa solo dalla dirigenza della stessa struttura danneggiata. E' una ipotesi assai improbabile in quanto si tratterebbe di attivare un giudizio nei confronti di soggetti dipendenti della medesima struttura legati da rapporti professionali, di colleganza e, spesso, di amicizia. Analogamente a quanto paventato per le società partecipate, la eliminazione del presidio rappresentato dal potere di indagine officioso di un pubblico ministero contabile, significa creare pericolosi vuoti di tutela delle finanze pubbliche, in un settore particolarmente esposto, quale è quello sanitario.

Chiudo questa parte della relazione diversamente formulando lo stesso interrogativo: *Parlamento e Governo hanno consapevolezza che il complessivo sistema giustizia richiede l'effettività della tutela e che senza un'azione pubblica (cioè promossa da un pubblico ministero) manca l'attore che possa dare impulso alle azioni risarcitorie a tutela dei patrimoni pubblici?* Il legislatore di questi ultimi decenni, confortato da una giurisprudenza troppo preoccupata da teorici profili di coerenza giuridica, si è soffermato per tentare di meglio definire i profili del riparto delle giurisdizioni; ma il nodo da risolvere non è quello del Giudice, ma quello del Pubblico Ministero. I giudici (Ordinario o Contabile) sono entrambi buoni, e non ci sono ragioni di conflitto tra magistrature; ma ciascuna di loro ha bisogno di un attore portatore dell'interesse pubblico che consegni al giudicante l'azione di danno che si intende fare valere a tutela dei patrimoni pubblici. Senza impulso non c'è giudizio e non è credibile che l'impulso provenga dallo stesso soggetto che rappresenta l'Ente danneggiato dall'azione provocata proprio dalla sua mala gestio!

2) *L'attività: le categorie "tempo" e "storia".*

Nel presentare i dati dell'attività ribadisco che anche quest'anno ci siamo mossi con molta prudenza perché nell'affrontare questo momento centrale del referto si rischia di fornire elementi non significativi e di difficile lettura ovvero di cadere in tentazioni autoreferenziali o giustificative sui risultati. La misura dell'operare delle Procure contabili, i risultati della nostra azione, investono parametri di valutazione di fenomeni complessi, che non possono fermarsi alla sola analisi dei dati statistici né alla mera presentazione delle singole vicende che hanno caratterizzato la nostra azione. In realtà complesse, che amministrano patrimoni pubblici in funzione di obiettivi e di risultati, occorre anche rapportarsi con la *categoria "tempo"*. Ciò, sia perché l'arrivare troppo tardi finisce con il far perdere l'effetto correttivo che ci si aspetta dall'azione di responsabilità amministrativo-contabile, sia anche perché si rischiano di perdere le stesse ragioni risarcitorie poste a base di quell'azione. Per contro, il fattore tempo consente anche di potere meglio valutare gli effetti dell'azione dell'amministrare quando le scelte gestorie partono da situazioni fortemente compromesse, caratterizzate da passate cattive gestioni che, oltre a ingenti perdite patrimoniali, hanno generato fattori di rigidità di sistema difficilmente assorbibili nel breve periodo.

Occorre, quindi, *storicizzare*, per quanto possibile, la nostra azione ed offrire elementi utili non solo per il giudizio contabile ma anche per valutare quali strumenti possano adottarsi per superare, nel gioco delle alternanze democratiche dei diversi soggetti operanti, il gap del prima e del dopo. Peraltro nel corso del 2015 l'Amministrazione regionale ha registrato un significativo cambio di guida e il Procuratore contabile non può fare a meno di valutare anche gli elementi di continuità e di discontinuità offerti dal sistema. E' questa un'operazione assai delicata che richiede grande ponderazione, non solo nel momento del giudizio, ma anche (e

soprattutto) nel momento di avvio dell'azione perché occorre equilibrio nell'interpretazione dei fatti e maturità nel misurare i limiti del proprio ruolo di impulso all'azione di danno. Il Procuratore contabile può (e fino a che punto può) valutare la qualità dell'azione svolta dai responsabili delle scelte amministrative in vista dei risultati? I tempi necessari per rendere effettive le inversioni di rotta e le azioni correttive per riportare a legalità il sistema, spesso non sono compatibili con le logiche della azione di responsabilità amministrativo contabile che congelano il danno al suo essersi prodotto e con il continuare a prodursi, a prescindere dalla dinamicità dell'azione di risanamento. Si tratta, dunque di inserire parametri di valutazione assai complessi e delicati che implicano esami e giudizi di merito che certamente non possono essere affidati al solo inquirente e giudice contabile, i quali sono soltanto demandati ad accertare l'esistente; la presenza del danno prodotto, le responsabilità dell'autore; il nesso causale tra comportamenti ed evento.

Nei limiti consentiti dalle leggi, in questa Procura non abbiamo mai interpretato la nostra funzione istituzionale in modo notarile. Facciamo uno sforzo di piena comprensione dei fatti avendo, però, cura di non superare il limite della giurisdizione, di non ergerci a giudici del sistema. Per questo, la nostra azione è sempre radicata sul fatto ed è accompagnata dalla ricerca di un colloquio diretto, sia con i soggetti sui quali indaghiamo, sia da uno strettissimo rapporto di lavoro con i soggetti che deleghiamo alle indagini. L'Ufficio di Procura quotidianamente è visitato dagli organi di polizia giudiziaria; da segretari, dirigenti e amministratori locali; dirigenti e amministratori di enti pubblici e amministrazioni che operano nella Regione; dai revisori contabili. Nel solo anno 2015 abbiamo effettuato oltre 800 audizioni di soggetti invitati a dedurre o, comunque, informati dei fatti. Quando si è reso necessario abbiamo effettuato sopralluoghi ed acquisito direttamente gli elementi utili all'indagine. Abbiamo allacciato rapporti di grande collaborazione con le altre Magistrature, con i difensori, con i segretari comunali e provinciali; con i responsabili degli uffici finanziari degli enti locali; con i colleghi dei revisori; abbiamo ricevuto

amministratori e sindaci; ci siamo confrontati con le prefetture; abbiamo colloquiato con i dirigenti delle strutture sanitarie; abbiamo lavorato assieme alla Regione Campania per individuare i punti di rigidità del sistema che impediscono il pieno realizzarsi delle norme. Abbiamo cercato di anticipare, in accordo con gli organi di polizia giudiziaria incaricati delle indagini, gli effetti della nostra azione nel senso, sia di evitare l'aggravarsi del danno, sia di valutare il "turbamento istruttorio" derivante dall'indagine. La collaborazione cognitiva preventiva è stata soprattutto diretta a superare i "tempi morti" tra la produzione del danno, la denuncia e il conferimento della delega. Abbiamo imparato a scoprire che il più delle volte è più produttiva una richiesta istruttoria che porterà all'archiviazione che una lunga indagine che porta all'azione di danno. In taluni casi abbiamo chiesto l'intervento del giudice nelle logiche dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cpc; in altri casi, la stessa urgenza l'abbiamo chiamata in causa nella fase istruttoria per impedire, anche quando abbiamo ritenuto non sussistere l'elemento soggettivo della responsabilità, il prodursi o l'aggravarsi di danni certi. L'azione cautelare ha sempre accompagnato i nostri atti di chiamate in giudizio.

Le strade della trasparenza e dell'ascolto hanno creato condizioni di fiducia che, in molti casi, hanno consentito soluzioni di ripristino della legalità e di contenimento del danno senza l'impegno di risorse processuali e senza il trauma della chiamata in giudizio.

3.1) Le Statistiche

Questo il dato quantitativo e statistico dell'attività dell'anno 2015. Sono pervenute nell'anno n. 5.244 denunce.¹ Sono state aperte n° 3.901 vertenze e archiviate in via preliminare, per mancanza delle condizioni dell'azione, n. 1.671 denunce. Il 31,5 % riguarda fattispecie riconducibili a danni provocati ad Enti Statali; il 60 % ad Enti Locali e Regionali, il 7,3 % alle AA.SS.LL e l' 1,2 % ad altri enti. Spicca, quantitativamente su tutti, il dato relativo ai debiti fuori bilancio: 1078 denunce (27 % del totale), quasi tutte relative a situazioni debitorie pregresse degli Enti Locali (in particolare dei Comuni il 96,5 %). L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio deliberati e segnalati dagli enti locali è di circa 320 milioni di Euro (dato estrapolato per difetto). Tenuto conto del critico livello finanziario degli enti locali campani, si tratta di un dato che desta particolare allarme in quanto, in non pochi casi, il debito c.d. "fuori bilancio" genera crisi finanziaria all'ente. Dopo attività istruttorie condotte, o direttamente presso gli enti interessati ovvero mediante deleghe conferite agli organi di polizia giudiziaria, sono state archiviate n 2.808 vertenze. Per n. 7.940 vertenze sono in corso istruttorie e altre iniziative processuali.

Per la tipologia evento "danni ambientali - abusi edilizi - inquinamento" si registra solo la ricezione di 38 denunce; tale dato è in palese contrasto con le rilevazioni fatte dalle Corti d'appello di Napoli e Salerno nonché con i dati forniti dall'Arma dei Carabinieri e con la notorietà del fenomeno degli abusi edilizi per i quali, una volta accertati si dovrebbe procedere alla acquisizione gratuita, ovvero alla demolizioni (nella maggioranza dei casi nessuna delle due opzioni viene esercitata con i conseguenti danni e responsabilità derivanti dall'inerzia delle Amministrazioni locali).

N° 200 denunce di danno riguardano deviazioni nell'erogazione e/o utilizzazione di contributi pubblici; è un settore, questo dei finanziamenti pubblici, tenuto sotto

1) In tale numero non sono comprese le vertenze qui pervenute concernenti la materia dell' "equa riparazione". Queste assommano, complessivamente, a n. 1.900 vertenze.

costante controllo da parte della Guardia di finanza per le grandi ripercussioni sul sistema economico nazionale e statale. Quali soggetti danneggiati vengono individuati, oltre che lo Stato (agevolazioni statali), la Regione (contributi regionali) e la Comunità Europea (Frodi Comunitarie). Le istruttorie sono assai complesse e, normalmente, non si esauriscono nel corso di un solo anno sicché la rilevazione sull'attività deve essere proiettata in spazi più lunghi; la tipologia evento ha prodotto, nell'ultimo anno, citazioni in giudizio per un ammontare complessivo di 5.151.093,00 di euro.

Anomalo, per difetto, appare il dato quantitativo riguardante le AA.SS.LL. A fronte di bilanci che statisticamente rappresentano la gestione d'ingentissime somme di denaro e tenuto conto della varietà e complessità dei settori d'intervento, le denunce riguardanti il mondo della sanità, sono assai poche, solamente 225; tra l'altro, la maggior parte, relative solo a vicende connesse a controversie e gestione del Personale o all'erogazione di spese farmaceutiche. Peraltro quasi tutte le denunce scaturiscono da segnalazioni della GdF o da esposti di privati; poche dalle dirigenze delle Agenzie Sanitarie e dagli organi preposti ai controlli.

N° 31 vertenze si riferiscono a danni arrecati al Patrimonio, immobiliare e mobiliare, appartenente ad Enti Locali. Le restanti vertenze aperte riguardano altre fattispecie di danno. Per completezza, si forniscono questi ulteriori dati: n° 93 vertenze riguardano questioni inerenti lo stato giuridico ed economico del Personale degli enti locali; n° 155 sono connesse a reati commessi da pubblici dipendenti; n° 172 istruttorie sono concernenti materia riferita all'attività contrattuale della pubblica amministrazione; n° 78 riguardano verifiche amm.vo contabili; n° 119 le rendicontazioni irregolari; n° 97 incarichi e consulenze; n° 275 per attività inerenti a contenziosi di Amministrazioni Pubbliche; n. 43 riguardanti questioni connesse all'attività dell'INPS

Le vertenze pendenti hanno dato luogo, nel 2015, a n. 1.011 attività istruttorie; n. 154 tra inviti a dedurre e atti integrativi (con n.551 soggetti invitati); n.125 atti di citazione di responsabilità con un totale di 599 chiamati in giudizio. Sono state archiviate n. 2.808 vertenze. All'inizio dell'anno 2015 le giacenze erano 7.246 vertenze; all'inizio del 2016 le vertenze in corso sono 7.940.

Nel corso dell'anno sono state pronunciate condanne per complessivi euro € 57.790.952,00. Sempre nell'anno sono state recuperate effettivamente somme per complessivi € 7.847.890,00; altri recuperi sono in corso. Le somme richieste con gli atti di citazione ammontavano a importi superiori diminuiti, in parte, in applicazione del potere riduttivo. La modesta differenza tra le domande e l'accolto significa che il lavoro istruttorio sul quale l'Ufficio di procura ha costruito i vari giudizi è stato accurato. In non pochi casi, all'invito a dedurre non ha fatto seguito l'atto di citazione. I Procuratori regionali esaminano con scrupolosa attenzione le controdeduzioni degli invitati e non esitano ad archiviare le istruttorie là dove riconoscano accoglibili le ragioni esposte dagli interessati. Le somme contestate con gli atti di citazione notificati nell'anno ammontano a complessivi € 64.247.578,00; la discussione di questi giudizi è prevista per tutto l'anno 2016 e per il 2017, ma si ha motivo di ritenere che i dibattimenti saranno fissati anche oltre il 2017 perché anche la Sezione Giurisdizionale è stata depauperata di alcuni Magistrati.

Per quanto riguarda l'attività cautelare posta in opera nell'anno 2015, sono state promosse n. 25 istanze di sequestro cautelare, per complessivi € 57.800.831,00. Quasi tutte le istanze di sequestro sono state accolte (alcune con una riduzione degli importi) sia in sede di convalida sia dopo la proposizione del reclamo. E' stata promossa anche n. 1 azioni revocatoria. Circa l'incidenza della nostra azione sul tessuto economico-sociale regionale, occorre, necessariamente, proiettare l'intera attività in un arco di tempo non limitato al solo anno di osservazione. L'utilità dell'impatto, infatti, va misurata avendo riguardo alle modificazioni sul modo di amministrare che riusciamo

a provocare nei soggetti che gestiscono pubbliche risorse. Un esempio più che significativo proviene dalle modalità di utilizzo dei finanziamenti pubblici a sostegno delle attività produttive. L'aver puntato l'attenzione sulle responsabilità derivanti dalle carenze e/o debolezza dei controlli, da parte delle banche concessionarie e degli enti erogatori, ha portato, da parte degli enti erogatori, a una intensificazione dei controlli e delle attività ispettive che, hanno generato molte revoche di finanziamenti, ma, anche, dissuasione i beneficiari a non fare troppo affidamento sulla debolezza del sistema controlli. Può oggi affermarsi che appare meno forte la quasi certezza d'impunità che, in quel settore, sembra avere regnato fino a qualche anno fa e che, assieme al regime di diffusa illegalità, ha prodotto danni incalcolabili al territorio regionale, sia in termini di occupazione, sia in termini di beni prodotti, di mancato indotto e mancati moltiplicatori economici.

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

3.2) I giudizi

Sono stati emessi n. **125 atti di citazione** con richieste risarcitorie per complessivi € **64.247.578,00**. In nota alcune delle citazioni più significative, dell'anno 2015².

-
1. ² Autorità Portuale di Napoli - Danno: euro 5.827.241,53 – ingente danno pubblico rappresentato dalla mancata riscossione da parte dell'autorità medesima dei canoni demaniali per occupazione di suolo pubblico. L'azione di responsabilità ha innescato un processo conformativo, essendosi gli uffici subito attivati, ove possibile, i canoni dovuti.
 2. Comune di Napoli – Danno oltre i 3 milioni di euro – gestione antieconomica del rilevante patrimonio del comune, le azioni hanno attenzionato circa 23 immobili, è stato messo in chiara evidenza la anti giuridicità delle condotte per aver assegnato le predette strutture a canoni incongrui o a titolo di comodato gratuito. Per tre delle cinque citazioni è stato richiesto il sequestro patrimoniale
 3. Ministero per i Beni e le Attività Culturali – danno: 5.778.939,05 – procurato dal Commissario delegato all'emergenza nell'area archeologica di Pompei per l'illegittimo affidamento dei lavori complementari realizzati nel 2010 per l'allestimento scenico del Teatro Grande per un importo esorbitante rispetto all'obiettivo di messa in sicurezza, conservazione e restauro del patrimonio del sito archeologico. Tale affidamento è avvenuto senza gara in violazione delle disposizioni emergenziali che imponevano al Commissario delegato l'attuazione delle misure dirette alla messa in sicurezza e salvaguardia dell'area archeologica
 4. Stato – Danno: euro 40 milioni in forma forfettaria e una penalità semestrale a partire da un importo di euro 42.800.000 - Tre vertenze inerenti alla vicenda dei rifiuti in Campania nell'ambito della quale la Repubblica Italiana è stata condannata al pagamento di una sanzione di svariati milioni di euro per non aver adempiuto agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti stabiliti dalle direttive relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e alle discariche – Altra sentenza, al pagamento di Euro 20 milioni circa e di una sanzione giornaliera di 120.000 euro per non aver creato una rete adeguata ed integrata di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti nelle vicinanze del luogo di produzione. Inoltre la commissione U.E. ha avviato un procedimento di infrazione nei confronti dell'Italia per non aver garantito uno smaltimento dei rifiuti in Campania senza pericolo per la salute dell'uomo e senza arrecare pregiudizio all'ambiente. Questo procedimento ha prodotto una sentenza con la quale la Corte di Giustizia U. E. ha confermato il rifiuto della commissione di pagare all'Italia i contributi finanziari per la gestione dei rifiuti e lo smaltimento in Campania.
 5. Asl NA 1 – Danno: euro 30.677.599,96 – depositata sentenza di condanna n. 912/2015 di Montemarano Angelo + altri – trattasi della nota vicenda inerente i DOPPI PAGAMENTI da parte della ASL NA 1.
 6. Prefettura di Avellino-Danno: euro 260.000 procurato per disservizio e all'immagine da un Prefetto corrotto da una società in odore di mafia al fine di ritardare la c.d. interdittiva antimafia.
 7. Comune di Castellammare di Stabia – Danno: euro 1.758.024 – Condotta di malagestio da parte degli amministratori della Società in house Castellammare Multiservizi s.p.a. che ha portato al fallimento la società stessa – dall'illegittima erogazione di compensi all'A.U. ed al D. G. alla creazione di fittizie operazioni con società esterne conniventi.
 8. Consiglio regionale della Campania – invito a dedurre e per alcuni componenti dei gruppi consiliari si è esercitata l'azione di responsabilità (udienze fissate dalla Sez. Giurisdizionale per l'inizio del 2016)
 9. Situazione dei recuperi in atto: sono presenti vertenze nelle quali, all'esito dell'istruttoria instaurata dalla Procura, l'Amministrazione si è attivata per effettuare i recuperi delle somme indebitamente corrisposte. Si ricordano: Caso relativo alla mancata esecuzione sentenza n.82/95 della Sezione Giurisdizionale Campania che ha reso necessari l'intervento della Procura che ha portato l'ente ad attivarsi per l'escussione del credito.
 10. Sentenza della Sezione in relazione ad attività extra effettuata dai professori dell'Università Parthenope senza l'autorizzazione dell'amministrazione, sentenza di condanna sui doppi pagamenti ASL NA 1.
 11. Pignoramenti presso terzi INPS – sono state sbloccate somme per circa 60.000.000,00 di euro.
 12. Procedimenti di autocorrezione che la ASL Na 1 sta effettuando a seguito di attività di indagine. (sentenza trasmessa dal g.o. e relativa alla erogazione di EURO 0,88 per ora per i medici di continuità assistenziale, definita contro legge dal giudice.

-
13. A.S.L. di Caserta – Danno: euro 760.116,36 e euro 751.808,77 per un totale di 1.511.925,13 – illegittima corresponsione di compensi a medici di medicina generale convenzionati pur risultando gli assistiti deceduti o emigrati all'estero. A seguito dell'azione di questa Procura la A.S.L. di Caserta, ha segnalato il recupero delle indennità ai medici di Medicina generale per un importo di euro 1.453.704.
 14. Provincia di Salerno – Danno: euro 3.877.512,22 – indebita percezione di contributi di natura comunitaria tra gli anni 2007 e 2008 e segnatamente ai finanziamenti S.F.O.P. (strumento finanziario di orientamento della pesca).
 15. Comune di Aversa – Danno: euro 1.193.546,43 – Citati in giudizio dirigenti ed amministratori per mala gestione del patrimonio immobiliare del comune con particolare riferimento agli “standards urbanistici”- aree da destinare obbligatoriamente a spazi pubblici e ad uso della collettività. Questa nuova indagine della Procura ha avuto immediati riflessi nella qualità della vita dei cittadini poiché sono state restituite quelle numerose aree pubbliche occupate da privati, consentendone l'effettiva destinazione a pubblico servizio.
 16. Comune di Aversa – Danno: euro 274.636,70 Citazione sempre connotata da un profilo di malagestione – disinteresse nei confronti della corretta gestione del patrimonio comunale (rilevanti porzioni di terreno abusivamente occupate per anni).
 17. ASL NA 3 SUD – Danno: euro 363.698,35 – mancato rispetto del regolamento vigente presso la ASL NA 3 SUD in tema di accesso agli atti e diritti da pagare in caso di estrazione di copia delle cartelle cliniche.
 18. Comune di Napoli – Danno oltre i 3 milioni di euro – gestione antieconomica del rilevante patrimonio del comune, le azioni hanno attenzionato circa 23 immobili, è stato messo in chiara evidenza la antiggiuridicità delle condotte per aver assegnato le predette strutture a canoni incongrui o a titolo di comodato gratuito. Per tre delle cinque citazioni è stato richiesto il sequestro patrimoniale.
 19. Asl NA 1 – Danno: euro 30.677.599,96 – depositata sentenza di condanna n. 912/2015 di Montemarano Angelo + altri – trattasi della nota vicenda inerente i DOPPI PAGAMENTI da parte della ASL NA 1.
 20. Comune di Portici- Danno: euro 363.408,54 da disservizio procurato da 35 dipendenti del comune di Portici – l'indagine trae origine dal procedimento penale n. 31014/2007 presso il tribunale di Napoli per assenteismo.
 21. Comune di Scafati – Danno: euro 612.209,36 – responsabilità dei componenti della Giunta, del Segretario e diversi funzionari del comune di Scafati per illegittima erogazione dei compensi connessi all'incentivazione, all'incremento della produttività e al miglioramento dei servizi per l'anno 2009.
 22. Comune di Casalduni – Danno: euro 956.926,09 attivato giudizio di responsabilità nei confronti dei pubblici amministratori del comune; la vertenza nasce dalla sentenza penale del tribunale di Benevento da cui si evincono attività delittuose avvenute nella gestione degli appalti pubblici del comune di Casalduni.
 23. Comune di Castellammare di Stabia – Danno: euro 224.641,46 – Attivato giudizio per danno concernente appalti pubblici, in merito ai quali si profilano ipotesi di reati commessi da un funzionario.
 24. Comune di Alife e Consorzio Intercomunale Campania 25 Alto Casertano – Danno: euro 178.619,46 – procurato dal responsabile del servizio finanziario avendo commesso notevoli illeciti nella gestione amministrativo – contabile, disponendo in maniera dolosa numerosi pagamenti non dovuti in suo favore e di altri soggetti.
 25. Comune di San Bartolomeo in Galdo – Danno: euro 9.210,00 danno procurato dall'economista p.t. del comune perché, avendo, per ragioni del suo Ufficio, il possesso o comunque la disponibilità di denaro derivante dall'incasso delle somme versate dagli utenti privati per la fornitura dell'illuminazione delle lampade votive cimiteriali, se ne appropriava.
 26. Consorzio ASI di Benevento – Danno: euro 528.000,00 – atto di citazione predisposto dopo che l'organo di P.G. ha accertato l'acquisto da parte del Consorzio ASI di Benevento di un macchinario sperimentale (riciclatore Magnegas per la trasformazione dei reflui speciali) al prezzo di 1.100.000,00, mai entrato in attività. Per tale negozio risulta, al momento corrisposta la somma di euro 528.000,00.
 27. Azienda Ospedaliera San Leonardo di Salerno – Danno: euro 160.000,00 vertenza aperta per assenteismo fraudolento commesso da numerosi sanitari – L' Indagine affidata ai sottufficiali della Guardia di Finanza, è esitata in richiesta di sequestro conservativo.
 28. Comune di Salerno – Attività istruttoria in corso per l'assunzione per oltre un decennio di un dirigente tecnico apicale scoperto privo di necessario diploma di laurea in Ingegneria.
 29. Comune di Orta di Atella – Invito a dedurre nei confronti di amministratori del comune di Orta di Atella – Danno di euro 366.255,51 – elusione delle norme sul patto di stabilità.
 30. Comune di Sorrento – Danno complessivo di Euro 2.033.120,8 sei vertenze riguardanti abusi edilizi e successiva mancata definizione della procedura sanzionatoria di acquisizione obbligatoria al patrimonio comunale degli immobili.

Di tali atti: n. 82 sono diretti contro gestioni degli Enti locali e territoriali; n. 8 verso Società partecipate; n. 16 verso Amministrazioni centrali; n. 12 verso gestioni di Aziende Sanitarie Locali; n. 7 verso altri enti. Sono stati, inoltre celebrati_ n. 10 Procedimenti monitori definiti con ordinanze di accoglimento; n. 25 Procedimenti cautelari di sequestro per importi pari a € 57.800.831,00; n. 16 Reclami avverso ordinanze di convalida; n. 1 Azione revocatoria per importo complessivo pari ad € 314.090,00. In linea con quanto fatto negli anni scorsi, risultano assai ridotti gli appelli proposti dal P.M. contabile nei confronti delle sentenze di assoluzione. Ciò per due concorrenti ragioni: innanzitutto perché nella sede campana opera una Sezione giurisdizionale competente, professionale ed equilibrata le cui decisioni sono quasi sempre del tutto condivisibili; in secondo luogo, perché gran parte delle decisioni di rigetto (percentualmente assai poche) sono risultano emesse per mancanza dell'elemento soggettivo della responsabilità. Quindi, il giudice di primo grado riconosce la sussistenza del danno formulata nella domanda del P.M. e manda assolto per mancanza della colpa grave. In tale situazione, tranne casi eccezionali, il P.M. non ha di che dolersi, perché sostanzialmente la sua domanda risulta accolta. Per contro, le sentenze di condanna risultano impugnate dalle parti per oltre il 90% dei casi (è il devastante effetto della norma che, in presenza del gravame, sospende l'esecuzione della sentenza di condanna).

-
31. Ministero dell'Istruzione , dell'Università e della Ricerca – Amministrazione danneggiata : Università degli Studi di Salerno - Danno : euro 175.577,21 Docenti Universitari in regime a tempo pieno, che ad un esame preliminare presentavano elementi di anomalia (redditi ulteriori a quelli di lavoro dipendente, partita IVA, partecipazione in società e cariche in esse rivestite – Incompatibilità e cumulo di impieghi dei pubblici dipendenti.
 32. Società Pubblica Regionale Film Commission REGIONE CAMPANIA – Danno: euro 180.000 istanza di sequestro conservativo nei confronti di un dipendente per aver procurato spese indebite e disservizi.
 33. Dogane di Salerno - Danno: euro 25.000 procurato da funzionario per avere manipolato il sistema di rilevazione delle presenze per svolgere, al di fuori dai limiti consentitigli, attività estranee a quelle di riferimento.
 34. Centro di formazione Regionale di Sapri – Danno: euro 35.000 per inutili retribuzioni e disservizio procurato da dipendenti che timbravano il cartellino e abbandonavano il servizio.

Quanto ai contenuti principali degli atti processuali anzidetti le chiamate in giudizio hanno avuto a oggetto le tipologie più varie: dalle consulenze; alla gestione del patrimonio immobiliare; a mancate entrate; gestione del personale; società partecipate; sanità; raccolta rifiuti; bonifiche; spese ingiustificate; distribuzione a pioggia del salario accessorio; internalizzazioni non consentite; mancata esazione di tributi; appalti; tangenti; espropriazioni; mancate rivalse; finanziamenti pubblici; mancata o incompleta realizzazione di opere pubbliche; insediamenti abusivi; stati di dissesto; violazioni di rapporti di lavoro di esclusività; mancanza di tutela dei beni artistici; irregolarità contabili; contratti di appalto eccessivamente onerosi; sprechi in molti settori di attività; abusi nella utilizzazione di beni pubblici;

3.3) Esecuzione e esecutività delle sentenze (proposte per un nuovo assetto). Disciplina dell'appello e conclusioni agevolate.

L'Ufficio di Procura, nell'esercizio delle proprie prerogative istituzionali, ha provveduto a fare una completa ricognizione dello stato dell'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate a tutto il 2015.

Sono emersi i seguenti dati:

- dal 1991 a tutto il 2015 sono state emesse n. 1510 sentenze di condanna:

di queste

- n. 531 sono state appellate e risultano già definite
- n. 239 sono state appellate e risultano ancora pendenti
- n. 911 sono in corso di esecuzione
- n. 15 sono state chiuse per decessi dei condannati
- n. 6 sono state dichiarate inesigibili

- dal 1.1.2000 al 31.12.2015 sono state emesse n. 1108 sentenze di condanna:

di queste.....

- n. 486 sono state appellate e definite
- inoltre, n. 48 sentenze di assoluzione sono state impugnate dal P.R. (di queste definite in appello n. 24 con 19 condanne, 1 rinvio al primo grado e 4 conferma di assoluzione).

A tutt'oggi, la percentuale delle esecuzioni sul totale delle 1510 condanne, è di circa il 49% . Tale percentuale risulta in ulteriore aumento se la rilevazione viene effettuata per gli ultimi 10 anni, ed il trend è in ulteriore aumento per gli ultimi anni (più esatte rilevazioni non sono consentite perché in molti casi i giudizi non sono ancora definiti con sentenze passate in giudicato). Dal 1.1.2000 al 31.12.2015, gli importi delle sentenze di condanna complessivamente emesse ammontano ad € 622.059.251,04

di queste.....

- € 293.692.067,64 corrispondono alle condanne di primo grado ivi comprese quelle appellate e non ancora definitive;
- € 37.546.985,53 corrispondono alle condanne definite in esito all'appello
- non sono stati rilevati gli importi tuttora non definiti in appello;
- € 2.140.411,14 importo corrispondente alle sentenze di assoluzione appellate dal P.R. concluse con sentenza di condanna.

Nel 2015 la Sezione giurisdizionale per la Campania ha emesso n. 109 sentenze di condanna per complessivi € 100.038.575,58. A tutt'oggi risultano appellate n. 45 decisioni.

Gli importi effettivamente riscossi ammontano a complessivi € 4.240.919,41 (così suddivisi: € 795.517,2 per esecuzioni sentenze ed € 3.445.402,21 per ravvedimenti in corso di istruttorie, inviti a dedurre e giudizi).

Dalla rilevazione come sopra riportata deriva:

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

Si è, comunque, assicurato, nel corso degli ultimi anni, (con il supporto di un magistrato e di un funzionario che si sono caricati di tale ulteriore onere), un raccordo informativo tra gli enti danneggiati - che hanno, a mente del d.p.r. n. 260/98, in carico la riscossione dei crediti risarcitori erariali - e la Procura contabile (titolare di funzioni di vigilanza sulle esecuzioni delle sentenze di condanna), soprattutto sul versante delle decisioni disponenti la c.d. conversione del sequestro conservativo, sui beni del presunto responsabile, in pignoramento, il cui effetto, com'è noto, è subordinato dal codice di rito a complessi adempimenti processuali e amministrativi scanditi con termini anche perentori. Si è, in tal modo, efficacemente arginato il deprecabile fenomeno, talvolta registrato, della perdita del vincolo cautelare a suo tempo ottenuto dalla Procura contabile, proprio in occasione della successiva condanna degli indagati, a causa di comportamenti inerti delle Amministrazioni, in ciò, per vero, non agevolate da norme processuali sufficientemente chiare che tengano conto della peculiarità del giudizio contabile di responsabilità, caratterizzato dalla non coincidenza tra il titolare del credito (la p.a.) e l'organo legittimato processualmente alla relativa tutela giudiziaria (la Procura Regionale della Corte dei conti).

Sul fronte delle esecuzioni, non può, infine, sottacersi l'espressa previsione, contenuta nella delega di riforma del processo contabile, approvata con l. n. 124/2015 [art. 20, comma 2, lett. o)], circa il riordino delle disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, con specifica attribuzione al P.M. contabile, della titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione, nonché prevedendosi l'inclusione del credito erariale tra quelli assistiti da privilegio.

Pur dandosi atto della volontà del legislatore di voler dare un concreto impulso all'effettività della tutela giurisdizionale delle pubbliche finanze – prendendosi ad un tempo contezza del fatto che, in base all'ordinamento attuale, il P.M. contabile, in mancanza di espressa previsione legislativa, difetta della *legittimatio ad causam et ad processum* innanzi al giudice ordinario (in termini, Cass., SS.UU., n. 22059/2007) - non può non stigmatizzarsi come la norma sconti una conoscenza dell'organizzazione delle Procure contabili a dir poco approssimativa: si costringerà, invero, il P.M. contabile, la cui sede istituzionale è presente nei soli capoluoghi di regione, a spostarsi continuamente presso i vari circondari di tribunale sparsi nel territorio per seguire le plurime esecuzioni in atto, aggravando, così, in modo esponenziale, l'enorme carico di lavoro esistente presso gli uffici requirenti, i quali, oltre tutto, attualmente già non sono in grado di svolgere adeguatamente i compiti loro affidati, per la nota carenza di uomini e mezzi, più volte inutilmente denunciata. Si confida che, quantomeno, che in sede di redazione del codice venga prevista una sorta di foro erariale dell'esecuzione, accentrando presso il tribunale civile sedente nel capoluogo regionale tutte le procedure esecutive in questione.

Si osserva che più semplice sarebbe stato avere il coraggio di devolvere *sic et simpliciter* la giurisdizione sulle azioni esecutive direttamente alla Corte dei conti, oppure prevedere uno specifico giudizio di ottemperanza innanzi al giudice contabile quale strumento processuale atto a rimediare, anche a mezzo di *commissari ad acta*, alle frequenti inerzie delle amministrazioni danneggiate a riscuotere i crediti risarcitori di cui hanno il carico. Così facendo, invece, si è creato un sistema farraginoso, contravvenendo, peraltro, anche al criterio di concentrazione delle tutele che pure la stessa legge di delega si prefigge quale obiettivo direttivo nella redazione del codice di rito [cfr. art. 20, c 2, lett. a), l. n. 124/2015, cit.].

Passando alle tematiche concernenti i **gravami** proposti avverso le sentenze della Sezione Campania, occorre tornare a ribadire, come già fatto negli anni passati, che il sistema delle impugnative in vigore presso la nostra giurisdizione prevede che “il

ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata". Tale previsione è causa di un devastante effetto moltiplicatore dei giudizi in quanto si risolve in un pressoché generale ricorso all'impugnazione nei confronti di tutte le sentenze di condanna, con il conseguente prolungamento nella durata dei processi e la dilatazione dei costi di giustizia.

Un'occasione per rimeditare il sistema delle impugnazioni, ponendo fine agli abusi a ciò riconnessi, potrebbe, peraltro, essere fornita in sede di redazione del nuovo codice del processo contabile, cui il Governo è stato delegato con la più volte ricordata l. n. 124/2015, essendosi prevista una nuova disciplina *ad hoc*. In particolare, a mente dell'art. 20, comma 2, lett. m), l. cit. il nuovo codice dovrà <<...ridefinire le disposizioni applicabili alle impugnazioni mediante rinvio, ove possibile, a quelle del processo di primo grado, nonché riordinare e ridefinire le norme concernenti le decisioni impugnabili, l'effetto devolutivo dell'appello, **la sospensione dell'esecuzione della decisione di primo grado ove impugnata**, il regime delle eccezioni e delle prove esperibili in appello, la disciplina dei termini per la revocazione in conformità a quella prevista dal codice di procedura civile in ossequio ai principi del giusto processo e della durata ragionevole dello stesso...>>

Le nuove norme di rito potrebbero, allora, ovviare anche alla scarsa frequenza statistica, che si registra nella prassi, in ordine alle istanze di provvisoria esecuzione delle sentenze di condanna richieste dalla Procura Generale in sede di appello, nonostante questo sarebbe un valido strumento per rimediare, almeno in parte, alla paralisi dell'effettività delle riscossioni dopo la pronuncia di primo grado.

Sarebbe opportuno, in particolare, mutuare il medesimo meccanismo processuale previsto dal codice di procedura civile, esattamente opposto a quello vigente per i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, fondato sulla sospendibilità della sentenza di condanna di primo grado, immediatamente esecutiva, da parte del giudice d'appello, peraltro in presenza di stringenti requisiti concernenti il *fumus* ed il *periculum* (cfr. art. 283 c.p.c.), o quantomeno stabilire la parziale esecutività della sentenza di prime cure, sulla falsariga di quanto previsto, ad esempio, in materia tributaria, processo che pure è ispirato al temperamento tra i diritti di difesa del contribuente e il superiore interesse dell'Erario al pronto e sicuro incameramento delle proprie entrate (v. art. 68, d.lgs. n. 546/92).

Quanto all'esito dei gravami proposti contro le decisioni di condanna della Sezione Campania, è da notare che gran parte di questi non vengono accolti, ovvero si

concludono con applicazione dell'istituto del c.d. concordato erariale, strumento quest'ultimo, previsto con la finanziaria del 2006 (L.266/2005, art.1, commi 231-234) e che consiste in una sorta di sconto (dal 90 al 70% della condanna), da riconoscere in cambio della rinuncia all'appello. La misura premiale, a suo tempo decisamente criticata dalla Corte dei conti ha, di fatto, annullato i contenuti precettivi di ben motivate e meditate decisioni di condanna e non è neppure valsa ad una significativa deflazione del contenzioso, nè ad una maggiore celerità nella definizione dei giudizi. Nondimeno, il Governo ha dimostrato, ancora fino a poco tempo fa (con il d.l. n. 102/2013, art. 14), di voler proseguire lungo questo viatico - anche per assecondare urgenti esigenze di reperimento di nuove entrate, derivanti dalle difficili condizioni economiche ultimamente attraversate dal nostro Paese - estendendo l'operatività dell'istituto del condono erariale anche agli illeciti solo in parte verificatisi antecedentemente all'entrata in vigore della norma che l'ha originariamente preveduta (1.1.2006), nonché a quelli integralmente verificatisi successivamente, fino alla data in cui ha preso efficacia il decreto medesimo (poi convertito in l. n. 124/2013).

Quale sia stato l'effettivo incasso operato dall'Erario per effetto di questo ampliamento, non è dato tuttora sapere: è certo, peraltro, come già evidenziato nella precedente relazione, che lo stesso ha consentito alle varie società concessionarie del gioco del lotto, condannate a risarcire lo Stato per oltre due miliardi di euro, di approfittare di tale opportunità per "cavarsela" con una ben più esigua somma. Il risultato premiale ha comportato pochi introiti e rese più deboli le ragioni delle condanne.

Al fine di rappresentare, comunque, un minimo dato statistico dell'impatto che le definizioni agevolate hanno finora avuto, quantomeno con riguardo alle condanne pronunciate, nel recente passato, dalla Sezione partenopea della Corte, si evidenzia che nell'anno 2015 (fonte: sito web istituzionale Corte dei conti):

- sono state emesse n. 12 sentenze d'appello di presa d'atto dell'avvenuto versamento, da parte dei condannati, degli importi, stabiliti con pregresso decreto dalla competente Sezione Centrale d'Appello, definiti in via agevolata, a mezzo del cennato condono erariale;
- le somme complessivamente incamerate a tale titolo sono state pari a circa 161 mila euro, su un importo totale di oltre 600 mila euro oggetto di condanna in primo grado;
- le Sezioni d'Appello hanno concesso mediamente una riduzione del debito risarcitorio pari al 25% dell'importo originario (su un *range* che ribadiamo essere del 10-30%).

In pratica, per effetto delle vedute norme agevolative, nell'anno 2015 l'Erario ha ottenuto circa 1/4 delle somme spettatigli su condanne emesse dalla Sezione Campania negli anni precedenti (2008-2013, perlopiù). Tale importo, va però precisato, è da aumentarsi, sebbene in misura trascurabile, di interessi e spese legali liquidati con la sentenza d'appello.

La stessa cifra, poi, è da intendersi al netto degli importi da addebitarsi a eventuali condannati *medio tempore* deceduti - per cui si è, dunque, estinta l'obbligazione risarcitoria (non sussistendo gli estremi per la trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio) - ovvero ad altri appellanti che non si sono avvalsi del condono o non avevano diritto ad usufruirne (per la divisata intenzionalità della condotta dannosa, intempestività della istanza, supero del periodo temporale di riferimento, ecc.).

Nella passata relazione lamentammo come fosse rimasta del tutto inesplorata dal legislatore la ben più interessante possibilità di addivenire, al pari che nel processo penale, ad un patteggiamento contabile già nella fase antecedente la citazione in giudizio dei presunti responsabili, posto che in tal modo si sarebbero potute coniugare proficuamente esigenze di deflazione del contenzioso e celerità delle definizioni dei processi, con quella di addivenire ad un pronto incasso di almeno parte dei risarcimenti, valorizzando anche il comportamento eventualmente collaborativo degli indagati. Spesso, invero, accade che questi ultimi si offrano spontaneamente di pagare il debito risarcitorio, purché esso venga ridotto nella sua entità, in tal modo vedendosi risparmiata anche la sofferenza riconnessa all'attesa del giudizio (che già di per sé rappresenta una pena). In assenza di un chiaro quadro normativo che facultizzi il p.m. contabile a tanto, risulta, infatti, difficile poter aderire a siffatte richieste, con perdita di preziose occasioni di immediato ripristino del patrimonio pubblico leso.

Va, peraltro, segnalato che, proprio nell'anno appena trascorso, il Parlamento sembra aver inteso cogliere questo problematico aspetto, più volte evidenziatosi nella prassi operativa, prevedendo, nella cennata legge di delega governativa finalizzata al riordino e alla ridefinizione della disciplina processuale concernente (tra l'altro) il giudizio di responsabilità [cfr. art. 20, comma 2, lett. f), l. n. 124/2015] <<...l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflativa e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'Erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico

*imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile (...)>>. Ancora, si prevede che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del *quantum* della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione.*

Bisognerà, peraltro, attendere l'effettiva traduzione in norme cogenti di siffatte previsioni legislative per poter giudicare concretamente la validità della soluzione percorsa: tuttavia, può fin d'ora rilevarsi che, da una parte viene sostanzialmente istituzionalizzato il condono erariale in appello (sebbene con percentuali di riduzioni di molto inferiori), senza che vi siano, dunque, per contropartita, concreti benefici in termini deflattivi del contenzioso e, dall'altra, che sebbene l'opportunità di un controllo giurisdizionale sul "patteggiamento" di primo grado sia innegabile, onde impedire pericolosi soggettivismi, e/o difformità applicative da parte dell'organo requirente, nondimeno ciò potrebbe potenzialmente tradursi in un eccessivo "ingessamento" della procedura con risultati di molto inferiori alle aspettative, soprattutto laddove si consideri che tra i principali motivi di richiesta degli indagati di definire immediatamente la contestazione vi sono, oltre quello già ricordato di evitare lungaggini processuali, altresì di evitare spese di difesa in giudizio.

3.4) Attività cautelari e di prevenzione. Art. 700 cpc.

Una rilevante componente degli effetti conformativi della azione condotta dal plesso procura/sezione giurisdizionale della corte dei conti è rappresentata, come si diceva, dalla attività cautelare. In proposito, è noto che, tra gli strumenti processuali a disposizione del p.m. contabile sortiscono maggiori effetti: il sequestro patrimoniale, esperibile anche *ante causam*³, e l'art. 700 cpc. Essendo il primo uno strumento processuale ormai noto (e sul quale ci siamo diffusi in precedenti referti) è bene soffermarsi sul secondo, in quanto maggiormente votato, anche in ragione dei contenuti, a garantire, ove ve ne siano le condizioni, le finalità preventivo/inibitorie del reiterarsi delle fattispecie di danno erariale. Per la verità, rispetto al sequestro patrimoniale, il ricorso all'art. 700 cpc da parte della procura erariale è ancora poco diffuso ed i rari casi in cui è stato esperito sono stati tutti registrati presso questa Procura regionale.

La possibilità del ricorso a tale rimedio cautelare nell'ambito del processo innanzi alla corte dei conti è consentito dalla norma di cui all'art 1, comma 174, L 266/05, che, nell'interpretare autenticamente l'art 26 R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, ha previsto la possibilità per il procuratore contabile di disporre di 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. Quanto alla effettiva possibilità di impiego a tutela dell'erario, oltre al vaglio positivo offerto dalla sezione giurisdizionale campania, la conferma è arrivata anche dalle SSRR con la sentenza 6/14.

Rappresentando il predetto art. 700 cpc norma di chiusura, atipica nel contenuto, abilita alla richiesta, con ricorso al giudice, di tutti i provvedimenti di urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti

³ I dati statistici diffusi dal Procuratore Generale per il 2015 collocano la Procura Campania al primissimo posto per il numero dei sequestri promossi e concessi per un totale di circa 58 milioni di Euro.

della decisione sul merito e che non trovano espressa disciplina nelle previsioni di cui al medesimo cpc. E', dunque, possibile, in ragione della predetta atipicità, ottenere misure di natura preventivo/inibitorio, nel rispetto del principio di matrice costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale.

La giurisprudenza della Corte che ha avuto modo di pronunciarsi in merito alla ammissibilità della tutela in questione, è giunta, infatti, alla conclusione che *“possa essere ammesso il rimedio dell’art. 700 c.p.c. per chiedere l’adozione dei provvedimenti ritenuti più opportuni per la salvaguardia degli interessi erariali, trattandosi di una norma di chiusura finalizzata non solo a conservare integre le ragioni di chi invoca la sua applicazione, ma anche a prevenire il prodursi di ulteriori pregiudizi, con finalità non solo conservativa della posizione giuridica nelle more del giudizio di merito, ma anche preventiva”*.

Non sfuggirà la evidente utilità di un tale tipo di tutela nell’ambito dei giudizi innanzi alla corte dei conti, ove si tratti di fattispecie di danno erariale di carattere periodico, rinnovantesi, cioè, all’atto di ogni pagamento, programmato e previsto anche per periodi successivi alla eventuale azione di danno avviata dalla procura erariale. In pratica, nelle more dell’espletamento del relativo giudizio, ove non si interrompa quella condotta antigiuridica, in assenza di un rimedio votato a tale specifico fine, continueranno a prodursi le fattispecie di danno erariale, per contestare le quali occorrerà, poi, intraprendere altra azione giurisdizionale.

La possibilità di ricorrere ad uno strumento cautelare con il quale potere ottenere misure inibitorie del prosieguo di un certo tipo di condotta antigiuridica, consentirà, viceversa, di raggiungere un rilevante grado di effettività della tutela dell’erario, anche e soprattutto in funzione preventiva. Ovviamente, i requisiti e le condizioni per ottenere un tale tipo di tutela sono quelli tipici di tutte le misure cautelare, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*; resta ovviamente fermo il carattere residuale della misura in quanto può essere invocata solo nel caso in cui non sia possibile conseguire il

risultato con altri “normali” strumenti processuali. Quanto al requisito del *fumus*, poi, perché possa ritenersi sussistente occorre anche che si tratti di una fattispecie connotata dalla assenza di discrezionalità amministrativa. Trattasi infatti di misure che, avendo una finalità inibitoria della prosecuzione di condotte ritenute antiggiuridiche e lesive della finanza pubblica, si concretizzano nella emanazione di un ordine di *facere* da parte della sezione giurisdizionale nei confronti della amministrazione destinataria. In ragione dei limiti di cui all’art. 4 e 5 della L. 2248/1865 (LAC), l’autorità giudiziaria non può imporre alla pubblica amministrazione un ordine di *facere* infungibile, che impinga, cioè, nella discrezionalità della stessa. Occorre, dunque, che si tratta di una azione vincolata, non connotata cioè da alcun profilo di discrezionalità amministrativa rimesso, in quanto tale, alla esclusiva competenza della amministrazione interessata.

Questa procura ha proseguito ad attivare la tutela in parola ove se ne siano ravvisati condizioni e presupposti. Da ultimo si è infatti ricorso alla sezione giurisdizionale con istanza ex art 700 cpc, al fine di ottenere l’adeguamento delle AA.SS.LL. e delle AA.OO della regione Campania all’obbligo dalle medesime contratto di ridurre le unità operative complesse (UOC) individuate, già da tempo, come in esubero, così da interrompere il reiterarsi delle fattispecie di danno erariale rappresentate dal pagamento degli emolumenti ai titolari delle predette UOC. (circa 2 milioni di Euro all’anno illegittimamente corrisposti). Nel contempo, con riferimento alle somme fino ad oggi già pagate, si è notificato anche un invito a dedurre ai presunti responsabili per un danno, ad oggi ormai prodotto, quantificato in circa 16 milioni di euro.

A chiusura di questo argomento si ritiene utile fare cenno ad un ulteriore profilo di attività diretta a prevenire non solo l’aggravarsi del danno ma la stessa produzione del danno. In proposito, occorre richiamare l’attenzione sul fatto che la Procura contabile campana, interpreta la propria funzione di attento tutore dei patrimoni pubblici ponendo in essere interventi istruttori diretti, in presenza di particolari situazioni di

allarme, a prevenire la formazione di ipotesi di danno. Un esempio, potrà meglio chiarire la questione ora evidenziata: di recente il P.M. contabile ha disposto un provvedimento di archiviazione chiudendo così la lunghissima e complessa indagine concernente la realizzazione del c.d. **“Ospedale del Mare”**. Il compendio - dopo un tormentato e conflittuale iter burocratico contraddistinto, anche da sostanziali modifiche progettuali rese necessarie a causa di modifiche della mission dell’opera nel corso dei lavori e che ha visto interventi di numerosi soggetti a livello nazionale, regionale, aziendale ed imprenditoriale - finalmente, dopo anni d’attesa, è stato realizzato e costituisce, ora, una delle strutture sanitarie più moderne e prestigiose della Regione. Tuttora, però non è entrata in funzione a causa dei tempi del collaudo e della dotazione del personale sanitario ed amministrativo necessario. L’enorme impegno di risorse impiegate nell’opera, rischia perciò di essere in parte vanificato dai possibili ritardi fonte di certo danno erariale. Contemporaneamente alla archiviazione relativa alla sua realizzazione, la Procura contabile ha aperto, perciò, nuova istruttoria diretta a seguire, passo passo, fin dall’inizio della nuova fase, la pronta messa in funzione del complesso ospedaliero, fidando, così facendo, che la sua opera di sollecitazione e di continua attenzione sia di stimolo per evitare ingiustificati e dannosi ritardi. Un lettura della funzione di P.M. diretta, più che a curare malati, ad evitare contagi.

3.5) L'attività di archiviazione

Parte consistente e centrale dell'attività dell'Ufficio di Procura riguarda le vertenze che si concludono con un provvedimento di archiviazione; un provvedimento, cioè con il quale, il magistrato delegato riconosce che non sussistono i presupposti per l'avvio o il proseguimento dell'azione per carenza di uno o di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile: la sussistenza di un danno; la presenza della componente soggettiva consistente nel dolo o nella colpa grave dell'autore; il nesso di causalità tra comportamenti e danno. Senza la concomitante presenza di questi tre elementi l'azione di responsabilità non può essere promossa e, se promossa, non può essere accolta. Non sono stati ancora sciolti i complessi problemi connessi alla natura provvedimentale di quest'atto non assistito da una vera e propria fase giurisdizionale e, quindi, non coperto dall'autorità del giudicato (una discrasia che, si confida sarà sciolta in occasione del lavoro avviato per la revisione del processo contabile).

La fase dell'archiviazione, tuttavia, rappresenta un punto di riferimento assai rilevante per l'operare dei soggetti pubblici sui quali la Corte esercita la sua giurisdizione. La legittimità dell'agire si misura, anche, sul provvedimento archiviato che, pur nelle sue sintetiche motivazioni, definisce i confini tra il legittimo e l'illegittimo; lo scusabile e l'inescusabile. La valutazione operata dal procuratore contabile sulla notizia danni indirizza i comportamenti futuri. I confini tra il fare, il non poter fare e il non fare, dunque, sono spesso condizionati anche dall'esercizio del potere di archiviazione. Per tale motivo, l'Ufficio di Procura campano pone grande attenzione a tale attività ed esercita questo potere con la massima prudenza badando bene a motivare con cura questi atti.

Nel corso del 2015 l'attività di archiviazione si è riversata su n. 2.808 di atti. E' stata particolarmente significativa in quanto l'Ufficio, in considerazione anche della grandissima quantità delle vertenze istruttorie pendenti (7.246 all'inizio dell'anno), ha fatto un grande sforzo ricognitivo finalizzato anche a fare emergere le vertenze per le

quali, non ricorrevano le condizioni per l'utile promovibilità in giudizio delle questioni esaminate. Ciò, in ossequio al principio che il terreno sul quale occorre far valere la propria azione è unicamente quello del processo e che in quella fase occorre procedere non con temerarietà e, comunque, avendo cura di economizzare le scarse risorse disponibili. A tale proposito l'Ufficio di Procura guarda a molta attenzione al dibattito aperto in magistratura ordinaria sulla possibilità di trovare nuove soluzioni per i cc.dd. "fatti di scarso rilievo" che riguardano la produzione di danni minimi.

L'attività di archiviazione così pensata e condotta ha prodotto effetti conformativi insperati ed ha accompagnato le Amministrazioni pubbliche verso quel più virtuoso amministrare di cui in altre parti di questo lavoro abbiamo dato contezza.

In taluni non rari casi i provvedimenti di archiviazione sono intervenuti dopo la notifica degli inviti a dedurre e la formale contestazione degli addebiti che si intendevano conseguire. E' questo il più manifesto segnale che l'agire dell'Inquirente campano non è mai ispirato da tesi precostituite. Esaminate le controdeduzioni ed auditi gli invitati, il P.M. agente valuta con equilibrio e con molta attenzione le ragioni difensive e laddove ravvisa che non ricorrono i motivi per chiamare in giudizio, procede con l'archiviazione, ampiamente motivando ed in linea con la natura dell'atto d'invito (il c.d. "invito a dedurre") che, occorre ricordare, appartiene ancora alla fase istruttoria prevista a garanzia delle ragioni degli invitati.

In altri (frequenti) casi l'archiviazione segue l'accertamento che l'autore del danno provvede spontaneamente a dare corso alle ragioni risarcitorie fatte valere con l'atto d'invito ovvero, ancor prima, nella semplice fase di acquisizione di elementi istruttori.

4) Gli effetti conformativi all'azione della P.R.. Verso un amministrare più virtuoso

Già, in occasione di precedenti referti, abbiamo avuto modo di ricordare che, nell'ambito dei giudizi in tema di responsabilità amministrativo/contabile innanzi alla Corte dei conti, viene esercitata una giurisdizione di cognizione che si concretizza non solo in azioni aventi contenuti risarcitori ma anche in censure che generano modifiche nell'amministrare con interventi correttivi in autotutela, ove ancora possibili, ovvero con l'adozione di prassi più virtuose nelle condotte future degli operatori pubblici. . In molti casi, infatti, come risulta dal numero delle vertenze archiviate, l'attività istruttoria della Procura non sfocia in giudizi; contribuisce, tuttavia, a tracciare i confini tra il consentito e il non consentito e ad indirizzare (o riportare) l'amministrazione attiva verso i parametri di legalità.

Si tratta di un'attività di notevole impegno, quantitativo e qualitativo, i cui esiti tuttavia (non sempre esattamente misurabili) rimangono all'interno della dialettica tra le amministrazioni attenzionate e gli l'Ufficio di Procura. E' una funzione che si sostanzia, per lo più, in processi di autocorrezione a seguito delle osservazioni dell'Organo inquirente che segnala profili di illegittimità nella fase istruttoria. Ciò a testimonianza dell'efficace interazione tra amministrazioni e Procura erariale. In tale contesto, dunque, le richieste istruttorie rappresentano per le Amministrazioni uno strumento importante ai fini del compiuto rispetto dei parametri di legalità e dei principi contabili posti a base dei provvedimenti, indicando un percorso coerente e corretto specie nelle fattispecie a formazione progressiva, che richiedono l'emanazione di ulteriori atti da parte dell'amministrazione. In tal modo l'attività della Procura viene quasi ad accompagnare, in una proficua interazione a fini correttivi, il concreto svolgimento dell'attività amministrativa.

Questo modo di operare che, abbiamo indicato quali "effetto conformativo all'azione della Procura contabile" costituisce, a nostro avviso l'aspetto più legittimante della

nostra presenza nel contesto socio economico campano. E' la conferma che, quale risultato del controllo giurisdizionale di nostra competenza, ci aspettiamo una amministrare virtuoso, non le condanne dei protagonisti del danno. L'aver puntato anche su tale aspetto (soprattutto con l'adozione di misure interdittive e cautelari ovvero con il sollecitare interventi ex art. 700 cpc) ha consentito di registrare comportamenti più meditati e virtuosi.

Ciò posto, a corredo dell'exkursus dell'attività svolta nell'anno, torna ora utile offrire, qualche significativo esempio di come questo "effetto conformativo" si sia concretamente realizzato nel corso del 2015; ciò, non dimenticando, però, di allertare che i risultati ottenuti ed attesi non sempre attengono al presente; si tratta, il più delle volte, di rilievi e di interventi del passato che hanno prodotto nuovi comportamenti e che, oltre a colpire le responsabilità del passato, dispiegano i loro soprattutto nel futuro. Anche, qui, pertanto, deve essere attivata una nuova cultura del risultato che sappia leggere e coniugare passato, presente e futuro.

Seguono i casi che ora si indicano, in via meramente esemplificativa, lasciando alla valutazione di chi legge quale incidenza sulle "nuove virtù" sia attribuibile, in tutto o soltanto in minima parte all'attività della Procura contabile campana.

Innanzitutto, significativo è segnalare che nel corso del 2015 è continuata l'opera del P. M. contabile a sostegno dell'instancabile azione che la Direzione regionale e gli Uffici provinciali dell'INPS da qualche anno conducono per moralizzare un settore, quello che, con appropriate note di colore, viene indicato come il mondo dei **falsi invalidi**", dei **"morti vivi"** e dei **"lavoratori fantasma"** . In proposito, è bene ricordare che negli anni passati l'Ufficio di Procura ha promosso alcune azioni di responsabilità nei confronti di medici e funzionari infedeli che avevano costruito documentazioni false atte a riconoscere posizioni previdenziali e pensionistiche non dovute. Fu avviata una proficua attività collaborativa con la Direzione Regionale e gli Uffici INPS operanti nel territorio che produsse una intensa attività ispettiva; furono attivate

(siamo nel 2013) n. 14.498 verifiche straordinarie riguardanti i trattamenti previdenziali, e di queste emersero ben, 4.366 posizioni irregolari. Parallelamente erano stati annullati circa 38.000 rapporti di lavoro fittizi (con risparmi di oltre 114 milioni di euro per indennità di disoccupazione non più corrisposte). Ed ancora erano state denunciate posizioni irregolari di aziende che avevano truffato l'Erario versando le contribuzioni INPS e INAIL mediante compensazioni con i crediti IVA. Sulla scia di quei risultati, risultati confermati anche per l'anno 2014 (n. 18.848 con l'emersione di 5.543 posizioni irregolari) l'istituto -accompagnato come sempre dal continuo sostegno della Procura contabile - ha continuato nel corso del 2015 nella politica di controlli e rigore ottenendo ancora i risultati di rilievo che qui sotto si riportano: ancora nel 2015 l'attività ispettiva dell'INPS ha fatto emergere n. 486 lavoratori in nero e n. 177 lavoratori irregolari; con accertamenti contributivi evasi per complessive € 11.703.121,00. Inoltre sono stati annullate n. 4462 posizioni irregolari presso aziende e n. 1694 posizioni in agricoltura per un totale generale di € 30.171.191,26. Il che ha comportato la revoca delle prestazioni e l'avvio dell'azione per il recupero delle somme finora erogate. Sul fenomeno dei cc.dd. "morti vivi" (ovvero la continuazione di prestazioni pensionistiche corrisposti a soggetti deceduti), i dati non sono ancora disponibili ma i rappresentanti dell'Istituto hanno preannunciato che il fenomeno, dopo i massicci controlli dello scorso anno, ora è in forte diminuzione. Non si è in grado di valutare con precisione l'impatto economico sui bilanci dell'Istituto e sull'intera comunità nazionale; tuttavia, considerato che la cancellazione di una pensione o di altri benefici non dovuti si ripercuote, in termini di risparmi, anche nei bilanci futuri, può facilmente dedursi che le somme così recuperate rappresentano cifre composte di molti zeri. Sul piano sociale occorre riconoscere che oggi in Campania il diffusissimo fenomeno dei cc.dd. "falsi invalidi", dei "morti vivi" e dei "lavoratori fantasma" è drasticamente ridimensionato . Nella sostanza, l'azione della P.R. si è risolta nell'aver condiviso la missione istituzionale dell'INPS, dando forza alla sua opera moralizzatrice, semplicemente spostando l'attenzione dai fatti di natura penale

ai profili risarcitori che hanno coinvolto amministratori e dirigenti anche per i profili dei mancati o insufficienti controlli.

Per altri profili, l'osservatorio di cui disponiamo, derivante, non solo dal numero di denunce, ma anche dalle analisi della Sezione di controllo, ci porta a rilevare che l'intensa lotta condotta contro il fenomeno delle **consulenze e degli incarichi esterni** (fenomeno nel passato diffusissimo negli enti locali e onerosissimo) è ora assai ridimensionato. L'attività processuale della Sezione Campania ha colpito con condanne esemplari gli amministratori ed i dirigenti che hanno disposto consulenze ed incarichi non consentiti; i responsabili si sono trovati a dovere personalmente risarcire le somme erogate a quei titoli. I dati che a tale proposito, forniscono la Sezione del controllo e le varie amministrazioni confortano il trend di progressiva sparizione della spesa (soltanto per quanto riguarda il numero degli incarichi e consulenze rilasciate dalla Regione Campania si è passati, dal 2011 al maggio 2015, da 495 a 39 incarichi, e la nuova Giunta regionale ha manifestato l'intenzione di azzerarli)

Diverso profilo, ma da collocare nello stesso filone riguardante la moralizzazione della funzione pubblica, riguarda il caso degli incarichi illegittimamente svolti dai **docenti universitari** in regime di **tempo pieno**. Vere e proprie professioni parallele all'attività di insegnamento interdette per chi sceglie, ricevendo un compenso maggiore, il contratto di lavoro a tempo. Gli interventi presso alcuni atenei campani sono valsi ad rivisitazione delle prassi illegittime ed hanno ridimensionato il fenomeno; costituiscono, ora, cassa di risonanza anche nei confronti di Istituzione Universitarie operanti al di fuori della Regione. Stesso problema per il **personale sanitario** delle strutture ospedaliere che in alcuni casi sono stati trovati a svolgere attività a loro interdette in violazione dello stesso regime di tempo pieno, ovvero, in violazione dell'applicazione del regime dell'intramoenia. Oltre al risultato risarcitorio che ha portato alla restituzione di quanto illegalmente percepito, i due settori interessati (mondo sanitario e università) sono ora indirizzati ad una conduzione della funzione

più corrispondente all'interesse pubblico. Assieme agli sprechi ed alle clientele, il settore è ora più moralizzato e rende all'utenza un servizio più efficiente. Continuando su questo filone, a seguito dell'azione svolta dalla Procura erariale nei confronti dei dirigenti sanitari delle AA.SS.LL. campane, è cessata l'erogazione a favore del personale dipendente di alcune indennità non dovute (il risparmio, proiettato per almeno un quinquennio di presumibile continuità nell'illecita erogazione è valutabile attorno ai 20 milioni di Euro).

Effetti conformativi di rilievo sono altresì da registrarsi sul terreno del recupero del **patrimonio immobiliare edilizio di enti locali e delle USL**. Si tratta di un elevatissimo numero di compendi immobiliari che risultano di proprietà di questi enti ed utilizzato (o non utilizzato) per fini non istituzionali, spesso gratuitamente, ovvero senza la corresponsione di corrispettivi adeguati. Si tratta di un filone d'indagine di grandissimo interesse e di rilevante impatto sociale perché investe beni immediatamente conoscibili, per i quali gli abusi e le trascuratezze nelle gestioni, costituiscono da sempre il segnale più manifesto della cattiva amministrazione e della diffusa opinione della equivalenza del bene pubblico quale *res nullius*. Sul punto è da rendere noto che le indagini di cui si è dato conto nella precedente relazione hanno portato ad una attenzione assolutamente nuova da parte delle AA.SS.LL. sul tema della gestione del proprio patrimonio immobiliare. Ma il risultato che si ritiene abbia prodotto i più interessanti effetti consiste nel fatto che finalmente questi Enti (per tutti la **ASL NA 1**) hanno finalmente preso coscienza che l'attività immobiliare è estranea alla loro vocazione istituzionale e che, quindi, deve essere abbandonata. Si sta formando nella Regione una nuova cultura di attenzione su questo fenomeno (si tratta di una miriade di compendi immobiliari (provenienti per lo più da donazioni o costituenti fondazioni) dei quali il più delle volte l'Ente proprietario disconosce persino l'esistenza. Abbiamo registrato casi di usucapioni maturate, di abusive occupazioni, di vandalizzazioni, di corresponsione di canoni irrisori da parte di soggetti non aventi titolo, di mancate manutenzioni, di totale decadimento..... Per tale

immenso patrimonio immobiliare, fonte di spreco e di incuria oltre che di responsabilità, le soluzioni non sembrano ancora vicine ma può affermarsi che finalmente il problema viene affrontato e che, si è alla ricerca di soluzioni che probabilmente dovranno ricercarsi anche tramite interventi legislativi a livello nazionale e locale. Resta, tuttavia, fermo che l'aver sollevato il problema, almeno sotto i profili delle responsabilità connesse alla gestione ed alla conservazione dei beni, ha messo in moto l'attenzione dei soggetti che risultano proprietari che ora sollecitano misure idonee per potere tornare più serenamente ad occuparsi della loro missione istituzionale. Quale primo (sia pure ancora effimero) risultato occorre ricordare che, per quanto concerne la sola ASL NA 1, ora questa quantomeno dispone di una accurata ricognizione dei beni di recente effettuata grazie effettuata grazie alle prestazioni e consulenze rese dall'allora Agenzia del Territorio e che nel corso del corrente anno ha proceduto ad aggiornare i canoni concessivi ottenendo maggiorazioni d'entrata valutabili attorno al 100%.

Analogamente, con specifico riferimento al fenomeno delle “**locazioni passive inutili**”, si è operato nei confronti di alcuni comuni, in specie per il **comune di Napoli**, per riportare a legalità alcune fattispecie di danno al limite del paradosso che sembravano senza soluzione. E' in via di definitiva soluzione il diffuso fenomeno della corresponsione a vuoto di canoni di locazione corrisposti a titolo di affitti passivi inutili; è stata fatta una ricognizione completa dei beni di proprietà comunale dati in locazione a privati e si è proceduto all'aggiornamento dei canoni; è stata data nuova disciplina per l'utilizzazione dei beni di proprietà comunale a favore di soggetti che svolgono attività non lucrative e di interesse sociale (su questo specifico punto ricordo che nel corso dell'anno, la Procura contabile ha chiamato in giudizio i responsabili comunali del settore patrimonio per avere consentito o tollerato occupazioni di soggetti non aventi titolo, ovvero svolgenti attività non aventi finalità sociali. A tale iniziativa processuale, il Comune ha dato sollecito riscontro dettando nuove regole, intensificando i controlli e attivando le procedure per il recupero dei canoni e delle

indennità di occupazione.

Continuando per i profili dell'attività conformativa all'azione della Procura in tema di lotta agli sprechi è ancora doveroso citare gli interventi della Regione Campania che di recente ha posto in essere una severissima "cura dimagrante" nei confronti delle **società partecipate** riducendone il numero da 43 a 6, sopprimendo, così, in un sol colpo ben 37 Consigli di amministrazione, Amministratori Unici e Collegi dei revisori. Questa misura rappresenta da sola un risparmio a regime di ben 30 milioni di euro l'anno e va esattamente nella direzione tracciata dalla Procura che in questi ultimi anni ha attivato numerosi processi ed indagini denunciando le inutilità e gli sprechi derivanti dal mondo delle partecipate.

Parallelamente, è da segnalare che sono in corso provvedimenti legislativi regionali diretti ad accorpate altri centri di spesa che più volte hanno formato oggetto di interventi e di indagini da parte della Procura regionale. Ci si riferisce, in particolare **alle Aziende per il Diritto allo Studio Universitario (ADISU)** attualmente in numero di 7 e che saranno accorpate attorno a due soli soggetti, con la soppressione, anche qui, degli Organi sociali e la conseguente eliminazione delle relative spese per il personale, la locazione degli immobili e i beni strumentali. Stesso processo di razionalizzazione e di contenimento della spesa interessa anche le **Istituzione di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB)** altri centri di spesa inutili (16) inattivi e titolari di ingenti patrimoni di cui spesso si sconosce le modalità di uso e le finalità. Così, anche per **gli Enti Provinciali per il Turismo (5)** e **le Aziende di cura e soggiorno e turismo (15)** destinati, tutti a confluire in un unico soggetto (risparmio previsto 5 mil. Euro).

Raccogliendo una espressione che rubiamo da una dichiarazione dell'attuale Governatore (la "fabbrica delle nomine") si ritiene di potere affermare che con la scomparsa di tanti Amministratori Unici, Consigli di Amministrazione, Collegi Sindacali ed uffici connessi al loro funzionamento, non solo verranno a conseguirsi a regime ingentissimi risparmi, ma anche la vita pubblica campana accelererà il processo

di moralizzazione già in atto, vincendo quello che talvolta ingererosamente è stato chiamato il “caso Campania”. Certamente, non può credibilmente sostenersi che tutto questo sia imputabile soltanto all’azione della Procura contabile. La buona ed attenta amministrazione nei casi descritti ha bene operato: per parte nostra noi abbiamo accompagnato, sostenuto e sollecitato, l’opera di risanamento ed ora doverosamente prendiamo atto che il messaggio del bene amministrare è stato raccolto e che si procede, pur nelle note difficoltà derivanti dalla sempre più scarsa quantità di risorse di cui dispongono gli Enti locali, verso un amministrare più virtuoso.

Ad ulteriore conforto, dei moltiplicatori possibili alla legalità che derivano dalle sinergie derivanti da soggetti diversi, è d’interesse fare anche cenno al sostegno che la Procura contabile offre alle amministrazioni locali che si trovano impegnate alla lotta **all’abusivismo edilizio**. E’ infatti ben noto che sindaci ed amministratori spesso hanno difficoltà a fare eseguire le demolizioni o le demolizioni ordinate dal giudice penale che accerta l’abuso edilizio. L’intervento del procuratore contabile che chiama alla responsabilità personale i soggetti preposti alle esecuzioni delle demolizioni e/o acquisizioni al patrimonio del comune, da forza all’azione dei sindaci in molti casi condizionati dalle resistenze che incontrano nella politica locale.

Da ultimo, sul punto dei risultati indicati quali effetti conformativi, torna ancora utile ricordare che continua l’opera diretta a sostenere le buone ragioni di alcuni soggetti (ci si riferisce in particolare all’INPS ed alla Regione Campania) che vantano crediti nei confronti di Istituti di credito tesoriери che detengono da anni somme di pertinenza degli Enti medesimi a suo tempo depositate a garanzia dell’esecuzione di sentenze di condanna. L’intervento della Procura contabile è valso in taluni casi a sbloccare la situazione senza ricorso ad alcun contenzioso con la restituzione di ingentissime somme inutilizzate e rimaste improduttive presso l’Istituto cassiere. Nel biennio 2014/2015 l’INPS è rientrato nella disponibilità di circa 80 milioni di EURO e la Regione Campania ha ottenuto lo svincolo di ben 123 milioni di Euro.

5) Il contesto istituzionale che ha accompagnato l'attività

Il lavorare di concerto con tutte le Amministrazioni, gli Enti Pubblici, le varie Magistrature, gli Organi di Polizia Giudiziaria ed ogni altro soggetto operante nel territorio con funzioni e con risorse pubbliche, è ormai patrimonio acquisito e consolidato del nostro agire in Campania. Con taluni di questi soggetti, a cominciare dalle Procure della Repubblica e dalle Forze dell'Ordine abbiamo stipulato singoli **protocolli d'intesa** che ci hanno consentito di effettuare indagini più mirate utilizzando specifiche competenze e professionalità. Si tratta di una esperienza preziosa che non vorremmo abbandonare anche se forse un po' superata in quanto il vero presupposto del lavorare insieme risiede nel reciproco riconoscimento dei rispettivi ruoli e nella coscienza che noi tutti soggetti vestiti della divisa del pubblico, concorriamo per lo stesso risultato: la legalità dell'azione ed il pubblico interesse. Le forme di collaborazione e le singole "imprese" che abbiamo singolarmente condotto con tutti questi soggetti sono state ispirate tutte dalla convinzione di essere al servizio di un unico soggetto: la nostra Repubblica.

Trovo, quindi fuori luogo diffondermi in ringraziamenti perché tutti abbiamo concorso ai medesimi risultati e dobbiamo, quindi, equamente spartirci successi e fallimenti. Nessuno ringraziamento, dunque! Solo qualche riflessione sui risultati che siamo insieme riusciti a conseguire, pur in un contesto assai complesso e difficile.

A tale proposito mi preme innanzitutto tornare su di una notazione proposta all'inizio di questo bilancio. La complessità e le difficoltà dell'operare in Campania non derivano tanto dalla complessità e dalle peculiarità del contesto socio-economico regionale sì da poter parlare della peculiarità di un "caso Campania". La peculiarità Campania consiste solo nel fatto che si opera in una Regione, molto vasta, molto popolosa, povera e dolorosamente afflitta dal grave problema dell'occupazione. Per il resto, in questa Regione si registrano, in positivo ed in negativo, i medesimi modelli dell'amministrare in essere nelle altre realtà regionali: semplificando al massimo,

laddove esistono ed operano efficienti sistemi di controllo vi è un operare virtuoso; laddove, invece, i controlli mancano o sono troppo deboli, si procede per la strada dell'asservimento dell'interesse pubblico a quello privato.

La differenza, dunque, tra il fare bene, il meno bene, il non fare, l'aggreddire ed il delinquere, risiede tutta nella straordinarietà delle dimensioni del contesto e nella quantità di risorse che vengono assegnate ai controlli: tutti i tipi controlli: quelli giudiziari, quelli amministrativi, quelli politici, quelli di competenza degli Organi di Polizia Giudiziaria, quelli tipici di ciascuna missione affidata a questo od altro soggetto pubblico.

Così, preso atto della gravosità del compito, dobbiamo solo interrogarci sulla **congruità delle risorse** di cui tutti noi disponiamo per porre in essere la nostra azione di contrasto e di educazione alla legalità. Su questo punto trovo inutile riproporre le consuete lamentazioni di inizio anno sulla insufficienza delle risorse impegnate nel territorio. Una insufficienza così profonda che rende, complessivamente inadeguata la nostra azione. E la nostra inadeguatezza (cioè il non potere pienamente rispondere alla domanda di giustizia che ci proviene dalle migliaia di denunce che ci arrivano ogni anno) spesso si risolve in una legittimazione a continuare a non fare, a far male, a continuare a sottomettere l'interesse pubblico a quello privato. Mi riservo su questo punto qualche ulteriore riflessione nelle mie conclusioni.

Torno al nostro lavoro comune!

Offerti i dati relativi alla attività svolta nell'anno, rapportati agli effetti conformativi provocati dalla nostra azione, è ora possibile fare il punto della situazione e giudicare il nostro avere fatto bene o male, ovvero il nostro non avere fatto. Una valutazione dei risultati raggiunti, nello spirito di oggettività che deve ispirare questa nostra "resa del conto" (il nostro "bilancio sociale") ci porta a dover affermare che dovremmo essere soddisfatti del lavoro fatto. Un giudizio, però, relativo perché, certamente, non

abbiamo esaurito tutta la domanda di giustizia che ci è stata proposta. Abbiamo fatto quello che abbiamo potuto fare, con l'enorme impegno di tutti (mi riferisco soprattutto al grandissimo apporto che ci ha dato la **Guardia di Finanza**) con grandissima tensione di servizio e con sacrificio personale dei singoli operatori (qui intendo riferirmi soprattutto al nostro **personale amministrativo** che si è fatto carico di coprire inammissibili e gravissimi vuoti d'organico). E, quello che non abbiamo fatto (o, meglio che non abbiamo potuto fare), pesa sul nostro morale ma non risiede certo in una mancanza d'impegno di tutti noi (e qui, ovviamente mi riferisco a tutti i soggetti indicati in questa parte del referto). Se si rapportano i risultati operativi nostri, della Magistratura Ordinaria ed Amministrativa, delle Forze dell'ordine ivi comprese le **Polizie Provinciali e Municipali**, con le risorse effettive messe in campo, sono certo di potere affermare che, con la collaborazione di tutti, abbiamo conseguito successi insperati; e, non solo per i profili meramente risarcitori o restitutori del maltolto ma anche, e soprattutto per i profili meramente conformativi alla nostra azione. L'essere riusciti ad intervenire su situazioni deviate e fuori dalla legalità ha creato processi virtuosi di una amministrare diverso; più attento alla legalità dell'azione, meno sprecone, più corrispondente al fine istituzionale perseguito.

Ma chi sono stati i protagonisti di tanto lavoro?

Abbiamo lavorato gomito a gomito con le **Procure della Repubblica**, con i **Tribunali civili ed Amministrativo**, con l'**Avvocatura Distrettuale dello Stato**, con le **Commissioni Parlamentari d'Inchiesta**, con l'**Autorità Nazionale Anticorruzione**, con la **Guardia di Finanza**, con l'**Arma dei Carabinieri**, con la **Polizia di Stato** e con le **Polizie locali**, con alcune articolazione dell'**Esercito Italiano**; ci siamo avvalsi della collaborazione dei **Organi di rappresentanza politica**, a cominciare da quelli della **Regione** e del **Comune di Napoli** e degli altri **Enti Locali**; abbiamo esaminato le situazioni di allarme segnalateci dai **Segretari comunali**, dai **Sindaci** e dai **Collegi dei revisori**; ci siamo avvalsi degli accrediti e dell'attività di vigilanza delle **Prefetture** sugli enti locali; abbiamo

sostenuto l'opera di controllo delle Amministrazioni dello Stato operanti nel territorio regionale a cominciare dall'**Agenzia delle Entrate**, la sovrintendenza ai **Beni Culturali**, il **Provveditorato alle Opere Pubbliche**, i **Dipartimenti marittimi e le Capitanerie di Porto e le Autorità Marittime**, gli **Istituti Universitari**; ci siamo avvalsi delle competenze della **Guardia Forestale** e delle **Agenzie per la protezione dell'ambiente**. Abbiamo effettuato moltissimi interventi nel mondo della Sanità avvalendoci di competenze di personale della **AA.SS.LL.**; dei **Commissari Governativi alla Sanità ed ai Trasporti**, alle **Bonifiche ed alle Risorse Idriche**. Abbiamo supportato la straordinaria opera di moralizzazione del settore assistenza e previdenza di competenza dell'**INPS**. Non sono neppure mancati momenti di confronto e di supporto alle nostre analisi con gli ordini professionali, in primis quello dell'**Albo dei Commercialisti**. Da ultimo, abbiamo costruito un rapporto organico di collaborazione con la **Città Metropolitana** mediante un protocollo d'intesa firmato con il sindaco de Magistris per l'utilizzo "a regime" di personale della **Polizia Provinciale** dedicato in particolare alle nostre indagini sulle materie ambientali, di tutela del patrimonio idrico ed edilizio. Grazie al Sindaco della Città Metropolitana, invece della prevista dispersione di risorse, disponiamo, ora, di un patrimonio investigativo più vasto.

Come già detto, la specifica missione della lotta alla mala gestio, agli sprechi, alla criminalità economica, ha trovato piena condivisione presso tutti questi soggetti; ed ognuno ha fatto la propria parte: sempre da protagonista, mai da mero esecutore. Talvolta le forme di collaborazione, come sopra anticipato, hanno dato luogo all'instaurazione di rapporti proceduralmente meglio definiti attraverso la sottoscrizione di **Protocolli d'Intesa** stipulati con varie Procure della Repubblica, con l'Arma dei Carabinieri (**NAS**), con l'**ANAC** (autorità nazionale anticorruzione), con la **Città Metropolitana**. La nostra attività è stata sempre ispirata dall'esigenza di non creare traumi operativi alle strutture amministrative indagate nonché a contenere al massimo le limitate risorse disponibili: per questo l'attività d'indagine è stata sempre preceduta da incontri dei singoli magistrati con le autorità delegate e da valutazioni

congiunte sulle possibili ricadute della nostra azione nel contesto sottoposto al controllo. Così facendo, ritengo, abbiamo costruito il circuito virtuoso che vede collaborare inquirente ed indagato, con riconoscimento e rispetto dei ruoli di ciascuno. In molti casi, alla conclusione delle indagini, anche quando hanno comportato chiamate a giudizio di soggetti ritenuti responsabili, vengono riconosciuti interventi rispettosi delle Istituzioni coinvolte; procedure di controllo discrete e ben mirate; neutralità ed autonomia di analisi; stile. Guardia di finanza, Arma dei carabinieri e quanti altri entrano negli uffici, con una nostra delega, per verificare se ci sono gli elementi per contestare un'azione di danno, riferiscono che, a lavori ultimati, lasciano un ambiente più sereno e desideroso di riportare a legalità l'operare.

Parimenti, è doveroso sottolinearlo, anche i rapporti con il **Libero Foro**, è improntato da collaborazione e correttezza, sia in fase di audizione degli invitati a dedurre, sia in fase dibattimentale. Non registriamo i fenomeni dilatori e gli accanimenti difensivi propri di altre realtà.

Queste modalità operative, lo devo riconoscere, forte anche di altre esperienze che mi hanno portato ad operare in altre regioni d'Italia, è una peculiarità spiccatamente campana. Un patrimonio da non disperdere ed esperienze da esportare!

Anche quest'anno posso perciò chiudere questa analisi tornando ad affermare che, *“grazie alle menzionate collaborazioni istituzionali siamo riusciti, in buona misura, a superare il pesantissimo gap tra il “da fare” e le risorse disponibili per “il poter bene operare”*. Proseguiamo con i nostri compagni di strada nella convinzione che il nostro lavorare insieme non è strumentale ad alcuna debolezza o richiesta di soccorso. Facciamo tutti parte dello Stato Comunità e noi Procuratori contabili godiamo del privilegio che il nostro Ufficio rappresenta uno dei luoghi di incontro tra i vari protagonisti della missione comune; un'occasione per ricomporre il mosaico della frammentazione delle competenze; uno dei luoghi dove il progetto della legalità ha occasione di realizzarsi.

Conclusioni. Procure contabili: costo o investimento?

E' ora il momento, per rimare fedeli al nostro avere presentato il conto, di tirare la riga del totale e stilare il commento di chiusura

Nelle pagine che precedono ho fornito tutti i dati dell'attività e ho trovato l'azzardo di affermare che con le risorse messe in campo abbiamo conseguito risultati insperati. Ho anche cercato di dare conto delle modificazioni che siamo riusciti ad apportare nelle modalità di amministrare e di scegliere le soluzioni di servizio. Le "provocazioni" istruttorie e processuali dell'Ufficio di Procura hanno segnato non solo il crinale tra il lecito e l'illecito, ma anche tra il possibile e l'impossibile. Peraltro, in più occasioni ci siamo trovati a dovere valutare l'azione gestoria inserendo tra i parametri di giudizio anche il difficile connubio, soprattutto per gli Enti locali, tra l'imprescindibile necessità di provvedere ad assicurare servizi connessi a diritti costituzionalmente garantiti, e le troppo esigue risorse messe a disposizione dalle ragioni della finanza pubblica. Ci giungono segnali che tutto questo sia stato apprezzato e ci conforta sapere che, quantomeno, il tentativo sia stato compreso.

Una chiusura positiva, dunque, quella del nostro bilancio?

A questo punto sono costretto a tornare indietro e ricordare qualche dato: nel corso dell'anno sono state aperte, a seguito di specifiche denunce, n. 5.244 vertenze; queste sono andate a sommarsi alle 7.246 vertenze giacenti alla fine dello scorso anno. Nel corso dello stesso anno abbiamo promosso n. 1011 attività istruttorie e chiamato in giudizio, promuovendo 125 atti di citazione, 599 soggetti. Abbiamo anche archiviato 2.808 vertenze per carenza delle condizioni dell'azione. Mi sono, anche, fermato a dare conto del fatto che in occasione di ogni nostra attività, processuale od anche meramente istruttoria, abbiamo conseguito effetti conformativi straordinari che hanno prodotto modificazioni sostanziali nei modelli dell'amministrare dei soggetti interessati e che tale circostanza si è risolta nella cessazione di sprechi e in preziosi recuperi di ulteriori risorse a disposizione della comunità regionale.

Se tale è la realtà della nostra attività, occorre interrogarsi non tanto su ciò che siamo riusciti a fare (si tratta a mio avviso di ottimi ma “normali” risultati” di servizio) ma su ciò che non abbiamo fatto perché non lo si è riusciti a fare.

Si ha motivo di credere che se dove siamo arrivati abbiamo prodotto il “circolo virtuoso” del buon amministrare, dove non arriviamo, nonostante la pressione e la richiesta di aiuto che ci provengono dalle denunce, seguita ad allargarsi il “circolo vizioso” dell’illegalità e dell’aggressione ai patrimoni pubblici. A tutt’oggi il rapporto tra il fatto e il non fatto è di uno a quattro!! E questo è il dato che dobbiamo esaminare e commentare.

Quindi, più che compiacerci su ciò abbiamo prodotto dobbiamo interrogarci sulle cause del ciò che non si è fatto e sulle ricadute sull’intero sistema del pubblico amministrare di tale circostanza.

Non voglio tornare alle consuete lamentazioni sulla scarsità delle risorse messe a disposizione delle Procure erariali, della Corte dei conti e del sistema giustizia in generale. Sono dati noti; e così assurdamente reali che si ritiene più prudente non riproporli in quanto si rischia di ulteriormente fomentare la convinzione che si tratta di rivendicazioni di natura corporativa che interessano beghe interne alle Magistrature. Però, nel contempo, sono dati così assurdi da far pensare che i mancati interventi siano frutto di scelte ben precise più che di disattenzioni. Non sono infatti sostenibili le motivazioni sulla attuale insostenibilità dei costi necessari per mandare a regime la macchina. Abbiamo dimostrato che il pieno esercizio dell’azione di responsabilità assieme alla riconquista della legalità comporta l’acquisizione di nuove, ricchissime, risorse da destinare alla collettività.

*A conclusione, dunque, di questa mio ragionare, chiedo a chi governa ed amministra la nostra funzione, di valutare con molta attenzione i dati che provengono da questa realtà regionale. Si interrogino su questa semplicissima domanda: il sistema giustizia della Corte dei conti ed, in particolare, delle Procure contabili, rappresenta **un costo o un investimento?***

In relazione alla risposta che si daranno, si adottino i provvedimenti legislativi che sembreranno più opportuni e, se del caso, ci mandino ad operare laddove possiamo meglio servire.

Ed, ancora, in relazione al criterio di riparto interno delle scarse risorse della Corte dei conti, pur essendo consci della generale scarsità delle risorse magistratuali ed amministrative, ci si chiede se il nostro Consiglio di Presidenza non abbia sottovalutato le conseguenze che derivano dal mancato potenziamento degli Uffici di Procura il cui difettoso funzionamento ha una ricaduta diretta su ogni altra missione istituzionale assegnata a questa Magistratura.

In attesa della risposta, a nome mio e dei miei magistrati e del personale amministrativo tutto, torno a assicurare la comunità regionale che i problemi organizzativi di cui soffriamo non ci porteranno mai ad entrare nella aberrante logica del “fare giustizia fin dove si può”; quasi che il servizio per la legalità possa misurarsi in percentuali ovvero rendersi fino ad un certo punto. Continueremo ad operare: e, con il grande aiuto delle istituzioni campane, arriveremo a smuovere le logiche che ci impediscono di cancellare il gap esistente tra il dovere ed il potere fare. Cercheremo, per quanto possibile e con l’aiuto anche di una opinione pubblica sempre più attenta alle nostre tematiche, di dare risposte alla comunità dei cittadini che oggi, più che ieri, ci riconosce, vede in noi una speranza e ci chiede di intervenire.

Allegato I⁴

Settori di intervento che presentano criticità

Finanziamenti pubblici ovvero l'economia assistita. (V.P.G. Aurelio Laino)

E' un settore di grande interesse che ha un impatto assai rilevante sull'economia regionale che, a causa delle ricorrenti deviazioni nell'attività di erogazione e di esecuzione dei progetti finanziati, non riesce a proporre nuove occasioni di produzione e di crescita. Anzi, aggrava la crisi.

In proposito, già in precedenti referti, questo Ufficio inquirente ebbe a denunciare il fatto che, dalle massiccia ed onerosa azione di finanziamento all'imprenditoria privata proveniente dagli interventi dallo Stato, dalla Regione e dall'Unione Europea, non derivavano significativi vantaggi all'economia nazionale, né in termini della messa in moto di moltiplicatori economici, né in termini di occupazione. Le indagini avviate dalla Procura della Corte dei conti, avevano portato all'emersione di diffuse illegalità concretatesi, in moltissimi casi, in totale o parziale appropriazione dei contributi, senza alcuna realizzazione che potesse giustificare la pubblica erogazione. In alcuni settori l'imprenditoria privata veniva attivata solo per l'ottenimento della provvidenza pubblica. Quale causa principale del gravissimo fenomeno, secondo le analisi a suo tempo fatte (ved. le requisitorie tenute per l'inaugurazione degli anni giudiziari dell'ultimo triennio), veniva indicata la mancanza e la cattiva organizzazione dei controlli effettuate dall'Amministrazione regionale.

La Procura contabile, prendendo lo spunto dalle numerose fattispecie di sperperi e di profittamenti intercettate negli ultimi anni, ha sollecitato la Presidenza della Giunta Regionale a porre in essere misure più efficaci di controllo atte non solo a reprimere le ipotesi criminose, ma anche ad indirizzare la propria azione di finanziamento con strumenti più incisivi che mettessero in grado lo stesso legislatore regionale di meglio mirare e calibrare la propria attività.

La Regione ha riconosciuto l'esigenza come sopra rappresentata quale suo vitale interesse ed ha creato un tavolo di lavoro per la individuazione delle problematiche, dei soggetti da coinvolgere nell'attività di controllo e per la definizione delle modalità di controllo. Il terreno di indagine ha, ovviamente, interessato l'attività conclusa con la deludente gestione dei fondi Europei di cui al POR 2000-2006 e quella, ancora in atto che interessa l'attuazione del POR – FERS 2007/2013. L'analisi del passato ha fatto emergere con maggiore lucidità le criticità denunciate dalla Procura contabile.

Oggi, la Regione Campania, come anche emerge dall'osservatorio dell'Unione Europea, non ha ancora pienamente assorbito i ritardi e le cattive gestioni del passato. Tuttavia è fortemente impegnata in una serie di azioni volte, per un verso, all'accelerazione della spesa ed al rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi, e, dall'altro, ad accertare la corrispondenza dell'intervento al progetto e la sua economicità in termini di produzione e occupazione.

Quali soggetti protagonisti dei controlli sono stati individuati vari attori che costituiscono ora un'organica ed autonoma struttura organizzativa. Tali sono l'Autorità di Gestione; l'Autorità di Certificazione; l'Autorità di AUDIT. Ferma restando la novità della nuova "impresa controlli"

⁴ Questa parte della relazione è stata affidata ai Magistrati in servizio presso l'ufficio di Procura i quali hanno maturato particolari esperienze in alcuni settori d'attività e che ora offrono un contributo di rilievi e proposte su alcune tematiche.

occorre riconoscere che il nuovo approccio sistematico all'osservazione di questo importante centro di spesa, ha già portato a significativi risultati. Nel corso delle proprie indagini, la Procura contabile e la Guardia di finanza, cui le indagini stesse vengono affidate, riescono ad acquisire in tempi brevi i dati e gli elementi necessari per l'avvio, in caso di accertamento di danni erariali, dell'azione di responsabilità di competenza. Peraltro, l'osservazione sul ciclo continuo dei controlli, consente oggi, più agevolmente che nel passato, di aggredire le situazioni di danno non solo quando tutte le fasi del finanziamento si siano concluse (e quindi, il più delle volte, in tempi non più utili per i recuperi), ma anche nelle fasi intermedie e nella stessa fase iniziale con controlli non meramente formali sull'effettività dei progetti.

E' importante sottolineare, peraltro, che, come recentemente chiarito dalle Sezioni Unite della Cassazione (cfr. sent. n. 26935/2013), la tutela degli interessi finanziari sovranazionali, sub specie di corretto impiego e gestione di sovvenzioni comunitarie direttamente elargite dall'Unione Europea a imprese italiane – e non, dunque, transitanti previamente nei bilanci delle amministrazioni pubbliche nostrane - risulta parimenti affidata (anche) alle Procure contabili, valorizzandosi il dato testuale dell'ultimo comma dell'art. 1, l. n. 20/94 - <<La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza...>> - e attribuendo senz'altro natura di p.a. alle istituzioni comunitarie, anche in ragione del c.d. "principio di assimilazione delle tutele". A completamento del discorso, in nota si segnalano, senza pretesa di esaustività, alcune delle fattispecie per le quali si è già disposta, nel corso del 2015, la citazione in giudizio dei presunti colpevoli, talvolta preceduta da misure cautelari patrimoniali atte a garantire la fruttuosità del recupero delle indebite erogazioni. ⁵Altri rilevanti casi hanno dato luogo a precise contestazioni mediante inviti a dedurre ed altre, ancora, sono in corso d'istruttoria.

⁵- Il Nucleo di polizia tributaria di Salerno notiziava questo Ufficio inquirente in ordine ad una vicenda riconnessa ad accertamenti svolti in sede penale dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vallo della Lucania, nei riguardi di taluni soggetti per il reato p. e p. dagli artt. 110 e 640 bis c.p., avendo costoro concorso, nella qualità di soci e amministratori di una società, a frodare il Ministero dello Sviluppo Economico, attraverso la predisposizione di un articolato meccanismo di triangolazione di appalti di lavori e forniture e di sovrapproduzione degli stessi (i cui costi sono poi stati ammessi a finanziamento dal succitato Dicastero), in quanto apparentemente commissionati ad una società appaltatrice, al fine di effettuare la ristrutturazione di un villaggio turistico sito nel Salernitano, al solo scopo di "mascherare" e giustificare i maggiori costi sopportati per gli appalti in questione, laddove alla concreta realizzazione dell'ampliamento provvedevano terze ditte. Ad un tempo, con lo stesso meccanismo, si conseguiva un (del tutto fittizio) aumento del capitale sociale della impresa percettrice del contributo, incremento richiesto dal Ministero quale condizione per l'ottenimento del finanziamento, con indebita erogazione di benefici economici quantificati dalla Guardia di Finanza in oltre due milioni e mezzo di euro. Sulla base di tali investigazioni, la Procura ha chiesto e ottenuto il sequestro dei patrimoni dei soggetti indagati, rinviando successivamente gli stessi a giudizio.

- Il Nucleo di p.t. di Napoli segnalava il danno erariale accertato nel corso di indagini di p.g., riguardante le indebite percezioni di finanziamenti pubblici rientranti nell'area di sostegno denominata "Obiettivo 1 zona B" – Fondo P.O.N. sviluppo locale 2000/2006, l. n. 488/92, a fronte di progetti imprenditoriali non realizzati completamente (o attuati mediante sovrapproduzione di costi ammessi a finanziamento), che doveva essere realizzato nel comune di Gricignano di Aversa (CE). Gli accertamenti investigativi all'uopo disposti facevano emergere che, nell'ambito del suddetto programma imprenditoriale, la società, pur avendo riscosso alcune tranches di finanziamento, aveva solo parzialmente realizzato il nuovo impianto, stante l'appurata mancanza di tutti i macchinari e le attrezzature pur tuttavia rendicontate alla banca concessionaria ai fini del riconoscimento dell'agevolazione. Il mancato ritrovamento in loco dei suddetti beni strumentali da parte della polizia tributaria evidenziava l'estraneità dei beni al programma e induceva a ritenere mendaci le dichiarazioni di avanzamento dei lavori e della documentazione in precedenza trasmessa alla banca concessionaria nel corso dell'iter amministrativo di concessione. Il danno erariale contestato ai soci e amministratori di fatto e di diritto della predetta società, unitamente a quest'ultima, a mezzo di apposita citazione a giudizio, risulta pari a quasi 550 mila euro.

L'analisi delle vicende "attenzionate" da questa Procura evidenzia come il canale maggiormente adoperato, perlomeno in Campania, per attingere indebitamente a fondi pubblici imprenditoriali risulti statisticamente quello previsto dalla l. n. 488/92, recante norme per l'agevolazione delle attività produttive, le quali rappresentano, peraltro, unitamente al suo regolamento di attuazione (d.m. n. 527/95 e s.m.i.), la disciplina paradigmatica di quasi tutte le erogazioni pubbliche in materia d'impresa.

Le indagini condotte nel corso degli anni hanno permesso di individuare nell'eccessivo ricorso all'autocertificazione dei requisiti da parte dei privati imprenditori richiedenti siffatte provvidenze pubbliche la causa principale dell'incontrollato esborso indebito delle medesime, posto che i pur previsti controlli, per la più parte squisitamente cartolari, sono effettuati solo successivamente quantomeno all'erogazione della prima *tranche* di finanziamento, mentre le revoche amministrative operano quando non v'è più nulla da recuperare. Un grosso problema è dato, inoltre, dalla mancata tempestiva escussione delle polizze fideiussorie, che pure sono previste, a causa sia di difetti di coordinamento tra i vari organi operanti in sede di erogazione (Ministero e/o Regione, banche concessionarie deputate all'istruttoria della pratica di finanziamento, ecc.), quanto della temporaneità di tali garanzie che vengono svincolate dietro presentazione di mere dichiarazioni sostitutive di notorietà.

Va da sè, dunque, che solo a seguito di approfonditi controlli – purtroppo postumi – spesso effettuati dalla Guardia di Finanza, si riesce a far emerge il veduto fenomeno illecito, di sempre più preoccupanti proporzioni, che sovente solo l'intervento della Corte dei conti riesce in qualche modo

- La Tenenza della Guardia di Finanza di S. Angelo dei Lombardi (AV) segnalava il danno erariale derivante da indebite percezioni di finanziamenti pubblici di origine nazionale di cui alle leggi n. 662/96, n. 488/92 e n. 95/95 (sull'imprenditoria giovanile), a fronte di progetti imprenditoriali non attuati completamente (o attuati mediante sovrapproduzione di costi ammessi a finanziamento), che dovevano essere realizzati nella Valle dell'Ufita, tra i comuni di Flumeri, Frigento e Sturno, approfittandosi, così, indebitamente dei finanziamenti previsti da uno dei c.d. "Patti territoriale della Baronia", finalizzati all'insediamento e/o potenziamento di attività imprenditoriali, nelle zone del beneventano e dell'avellinese, con primari obiettivi occupazionali. In particolare, la Guardia di Finanza accertava che, per il suddetto programma imprenditoriale, la società indagata, pur avendo riscosso le prime due tranches di finanziamento, non aveva mai avviato la prevista attività produttiva, continuando solo ad esercitare, per un breve lasso di tempo, l'attività di commercializzazione di detersivi. La stessa società, inoltre, otteneva parte del finanziamento pubblico richiesto sulla base di falsa documentazione - riguardante perizie, dichiarazioni sostitutive di atto notorio, fatture e quietanze liberatorie - risultando eseguiti ingenti lavori ed effettuate numerose spese in realtà mai realizzate (e/o di costo nettamente inferiore a quello diversamente attestato), come verificato nel corso dell'esecuzione di sopralluoghi e documentato a mezzo di rilievi fotografici. Il danno erariale, pari a oltre 480 mila euro, è stato oggetto di una citazione a giudizio dei presunti responsabili (soci e amministratori della società).

- La Guardia di Finanza, Tenenza di Baiano. (AV), verificava la mancata utilizzazione e rendicontazione di contributi pubblici, ex d.lgs. n. 185/2000, a favore di una società esercente attività di panificazione, ammessa a finanziamenti, in conto capitale, mutuo e/o gestione, per complessivi 83 mila euro all'incirca. Gli accertamenti hanno acclarato, in particolare, che successivamente alla erogazione, la società è stata volontariamente dismessa ed è stata cancellata dal registro delle imprese, risultando così violata la disposizione normativa (art. 12 D.M. 295/2001), di divieto di cessazione infraquinquennale dell'attività imprenditoriale finanziata. E' stata, dunque, disposta la citazione a giudizio della socia accomandataria e legale rapp.te della suddetta ditta collettiva.

- Atto di citazione, preceduto anche da misura cautelare patrimoniale quasi integralmente convalidata, relativo all'indebita percezione di contributi comunitari tra gli anni 2007 e 2008 e segnatamente finanziamenti S.F.O.P. (strumento finanziario di orientamento della pesca), erogati dalla Provincia di Salerno a favore di due società del Salernitano. Le investigazioni hanno consentito di far luce su un vero e proprio sistema di frode, attuato mediante falsa fatturazione dei costi sostenuti per la realizzazione ed il funzionamento dell'opificio industriale, nonché l'apparente prestazione di garanzie personali. L'entità del nocumento è coincisa con l'intero importo dei finanziamenti ottenuti, ammontante a quasi 4 milioni di euro.

quantomeno a intercettare, se non certo ad arginare. Statisticamente appare interessante notare che, da quando la Procura Campania ha iniziato a seguire costantemente il fenomeno – è trascorso ormai circa un decennio dalla fondamentale e celeberrima decisione delle Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 4511/2006), riconoscente la giurisdizione contabile sul privato percettore di pubblici finanziamenti – si è assistito quasi invariabilmente alla condanna, da parte della Sezione, dei responsabili convenuti in giudizio con decisioni ampiamente confermate anche in appello. Le ottenute misure cautelari si sono poi tradotte, a seguito di condanna, in pignoramenti sui beni staggiti che hanno certamente e sovente agevolato il recupero coattivo delle somme inutilmente elargite dal Ministero dello Sviluppo Economico, *in primis* (e/o dalle altre amministrazioni eroganti), a mezzo dell'esecuzione forzata sui beni dei prevenuti, rivelandosi un formidabile strumento di tutela degli interessi finanziari, anche europei, di gran lunga più efficace di quello rappresentato dalla restituzione in via amministrativa degli importi.

Alla luce di quanto sopra, pur consapevoli che l'utilizzo delle autocertificazioni risulti contemplato nell'ottica della semplificazione e dello snellimento dell'azione amministrativa, nel solco della fondamentale legge n. 241/90, non può non constatarsi amaramente che siffatto strumento possa tradursi in un pericoloso mezzo di facile appropriazione di soldi pubblici: probabilmente, sarebbe necessario rimeditare in radice le modalità di documentazione delle spese, introducendo immediati controlli fisici *in loco* atti a verificare la regolarità dell'iniziativa *in itinere* e *ab origine*. Si registra, peraltro, anche un certo affinamento delle tecniche fraudolente messe in campo per drenare illecitamente tale denaro pubblico, posto che ad una iniziale sottrazione totale delle risorse ottenute, mediante la costruzione di società fantasma e/o imprese rimaste unicamente sulla carta, ha fatto seguito il più insidioso meccanismo della sovrapproduzione dei costi (o del fittizio aumento del capitale sociale della società percipiente il contributo), fenomeno – questo - di più difficile emersione, in quanto l'iniziativa imprenditoriale viene effettivamente portata a termine, ma appropriandosi di parte dei fondi così ottenuti per interessi prettamente egoistici e non connaturati all'attività, deviandosi, così, risorse pubbliche meritevoli di altri più proficui impieghi e danneggiandosi imprenditori che ne avrebbero potuto beneficiare, con grave distorsione anche della concorrenza.

I cc.dd. costi della politica. La giurisprudenza. (V.P.G. Chiara Vetro)

Anche quest'anno, sulla falsariga dell'azione già condotta nel biennio precedente, l'azione della Procura Contabile si è concentrata, tra l'altro, sul fenomeno del corretto utilizzo dei fondi di pertinenza del Consiglio regionale: i cc.dd. "costi della politica". Dopo l'avvenuta instaurazione, nel corso dell'anno 2013, dei giudizi di responsabilità amministrativo contabile concernenti il Fondo dell'assistenza alle attività istituzionali dei titolari del diritto di iniziativa legislativa, e l'avvio della fase preprocessuale (inviti a dedurre), nel corso del 2014, sul Fondo per il funzionamento dei Gruppi consiliari, il 2015 ha visto la Procura impegnata nell'avvio delle azioni di responsabilità, mediante notifica degli atti di citazione, anche in relazione a questo secondo Fondo.

Le prime pronunce rese in materia dalle Sezioni regionali, risalenti al 2014, hanno trattato profili preliminari relativi, ad esempio, alla sottoposizione o meno della materia al regime di immunità di cui all'art. 122, comma 4, della Costituzione, o alla posizione di agenti contabili dei Consiglieri destinatari di tali somme; dopo questa prima fase, la posizione della giurisprudenza delle diverse Sezioni, inizialmente un po' disomogenea (anche a causa della completa novità dell'argomento) ha trovato un certo livello di "composizione" sulle più ricorrenti questioni. Si sono così venuti tratteggiando, ad opera della più recente produzione giurisprudenziale nel 2015, i seguenti principi di massima:

- **Giurisdizione della Corte dei conti.** Per orientamento giurisprudenziale ormai consolidato sono stati superati i canoni "soggettivi", che riconoscevano massima importanza alla qualità del soggetto agente, per dare preminente rilievo all'aspetto "oggettivo" della controversia. Si è inteso, infatti, valorizzare elementi quali la fonte del finanziamento, la natura del danno e gli scopi perseguiti, nel solco tracciato dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. SSUU n. 4511/2006; id. n. 3367/2007; n.295/2013) costanti nell'affermare il principio per cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti ogniqualvolta si abbia gestione di denaro pubblico, ancorché il soggetto gestore rivesta natura privatistica. In tema di danno erariale per distorta utilizzazione di contributi pubblici erogati per un fine vincolato, dunque, ove gli amministratori dispongano della somma erogata in modo diverso da quello previsto dal legislatore frustrano lo scopo perseguito dall'Amministrazione e producono un danno erariale per il quale saranno chiamati a rispondere secondo i canoni della responsabilità amministrativa. Le stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi sulla questione dell'attivabilità del giudizio di conto nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali, hanno osservato che "l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali non può implicare di per sé che l'amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali", ponendo, altresì, in evidenza che "il principio dell'autonomia dell'organo regionale non incide sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile, al riguardo, alcun profilo di immunità" (C.d.C., SS.RR. n. 30/2014/Q.M.).

- Completa autonomia concettuale e giuridica rispetto ai numerosi procedimenti penali pendenti sulla medesima materia (anche atteso l'elemento soggettivo, in alcuni casi qualificato in termini di colpa grave, che tra l'altro risulterebbe irrilevante agli occhi del giudice penale). Le Sezioni giurisdizionali di tutta Italia hanno statuito che non sussiste l'esigenza di differimento della trattazione della causa in attesa della conclusione del processo penale in quanto il materiale probatorio recepito in sede contabile è dotato di un grado di completezza e precisione che esclude la necessità di asseverazioni o riscontri rivenienti dal giudizio penale.

- Negazione di qualunque valenza scriminante a prassi o direttive provenienti da Organi di vertice politici, nazionali o locali, sull'impiego di detti fondi al di fuori delle finalità normativamente predeterminate. In tale ottica si pone anche il frequente rigetto dell'istanza di integrazione del contraddittorio per litisconsorzio necessario, sia nei confronti dei componenti dei vari Uffici di Presidenza del Consiglio regionale succedutisi nel corso degli anni, per la potenziale corresponsabilità

nell'aver avallato prassi illecite, sia nei confronti dei vertici dei partiti politici di appartenenza, che spesso, secondo le ricostruzioni prospettate dagli Organi di difesa, avrebbero dato direttive ed impartito “ordini” ai Gruppi (considerati associazioni non riconosciute, longa manus dei partiti medesimi) anche in merito all’allocazione dei fondi erogati ed alle tipologie e modalità di rimborso ai singoli Consiglieri. In ogni caso, l’attribuzione di poteri di amministrazione delle risorse finanziarie pubbliche ad un soggetto, anche privato o, come nel caso di specie, ai componenti dei Gruppi, è riconosciuto come atto a costituire quella relazione qualificata ed esclusiva tra il bene ed il pubblico ufficio, presupposto per l’affermazione della responsabilità amministrativa. Pertanto, ove gli amministratori dispongano della somma erogata in modo diverso da quello previsto dal legislatore o pongano in essere i presupposti per l’illegittima percezione di essa - qualunque sia il motivo, anche dettato da direttive di partito, di una tale scelta - saranno essi soli responsabili di aver frustrato lo scopo perseguito dall’Amministrazione e, per ciò, chiamati a rispondere del loro operato.

- La Regione viene riconosciuta quale soggetto danneggiato, ed il danneggiante è individuato in ciascun Consigliere regionale fruitore di rimborso o anticipazione indebiti. L’ “in se” del danno viene identificato - a seconda del meccanismo di anticipazione o di rimborso - nella circostanza che il Consigliere benefici o direttamente e immediatamente, oppure indirettamente e mediamente, ex post, dei contributi, addossando alla collettività spese che altrimenti egli avrebbe dovuto personalmente sostenere. L’oggetto del giudizio non attiene alla valutazione sulla discrezionalità delle decisioni di spesa operate dal Consigliere regionale, bensì ad una prospettata illiceità nella gestione e nell’utilizzo dei contributi erogati in assenza di elementi giustificativi, e dunque assunta in contrasto con i principi di legittimità, coerenza e chiarezza di rendicontazione che devono assistere l’utilizzo del denaro pubblico.

- Non rimborsabilità di spese di natura totalmente imprecisata, di cui non sia stato possibile, da parte del convenuto, dimostrare l’inerenza alla precipua finalità di legge. In materia di onere della prova, insufficienza della mera documentazione di spesa (in mancanza di prova della pertinenza di quest’ultima alle finalità istituzionali del Gruppo consiliare). L’onere di dimostrare che una data spesa di ristorazione sia riconducibile, ad esempio, a spese di rappresentanza ricade necessariamente sul singolo Consigliere regionale: ciò anche alla luce del noto principio secondo cui negativa non sunt probanda. Molti Collegi hanno rilevato come l’iniziativa risarcitoria assunta dalle Procure regionali a seguito dell’accertata inesistenza di elementi di giustificazione dell’attività di spesa del denaro pubblico, abbia fatto emergere un inadempimento che rileva sul piano “sostanziale” prima ancora che su quello “processuale” posto che, nel rapporto giuridico che si instaura tra l’ente erogante ed il destinatario del contributo, la “giustificazione” della spesa da parte del destinatario forma oggetto di un’obbligazione correlata alla fondamentale esigenza di garantire l’interesse alla trasparenza ed alla legittimità dell’impiego del denaro pubblico. Ne discende che la dimostrazione puntuale e coeva, già all’atto della richiesta di rimborso, della rispondenza dell’attività di spesa alle finalità proprie del contributo erogato, costituisce il presupposto indispensabile per la liceità della stessa.

- Fino ad oggi, non consta che i Collegi abbiano accolto le richieste istruttorie avanzate da diversi difensori, ed in particolare quelle di assunzione di prove testimoniali, considerato che il materiale probatorio documentale acquisito ai fascicoli di causa è stato ritenuto costantemente sufficiente per consentire una documentata valutazione delle fattispecie (cfr. Sez. Lombardia n. 1/2015, Sez. Puglia n. 288/2014).

- **Elemento psicologico:** oltre ai casi in cui è stata riconosciuta la colpa grave, non di rado è stato ravvisato anche il dolo c.d. “erariale”, nei casi in cui si siano cumulati, con la consapevolezza della condotta causa del danno, elementi fattuali atti a comprovare il ricorrere di ulteriori consapevolezze circa l’effettività e lo specifico contenuto del danno medesimo; il dolo erariale va inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell’azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l’esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche; l’evento dannoso,

rappresentato dall'impiego dei contributi regionali per fini estranei all'attività dei Gruppi consiliari, non è considerato ulteriore conseguenza della condotta antidoverosa, rappresentata dalle richieste e dai relativi rimborsi, ma è ad essa contestuale ed inerente.

Anche le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, chiamate a giudicare sul ricorso di alcuni Gruppi consiliari di diverse Regioni avverso delibere delle Sezioni regionali di controllo considerate – tra l'altro - eccessivamente “invasive” dell'autonomia decisionale dell'azione amministrativa (*rectius* politica) degli stessi, hanno avuto modo di rimarcare alcuni principi cardine in materia.

Con riferimento alla Regione Campania è in tal senso significativa la pronuncia delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (Sentenza n. 9 del 19.3.2015) sui giudizi promossi dal Gruppo consiliare del Consiglio regionale della Campania “Partito socialista europeo - PSE” e dalla Regione Campania avverso la deliberazione della Sezione regionale di controllo Campania n. 47/2014, con la quale la stessa Sezione ha dichiarato la non regolarità, nei sensi di cui in motivazione, del rendiconto del Gruppo per l'esercizio 2013. Preliminarmente le Sezioni Riunite in speciale composizione hanno scrutinato il profilo relativo alla legittimazione attiva del Presidente della Regione, negandola, sulla base del rilievo i saldi di bilancio finiscono necessariamente per riverberarsi e per confluire nel bilancio generale dell'Ente, comportando che il Presidente della Regione deve essere ritenuto come parte del processo, destinatario necessario della notifica del ricorso, portatore di un interesse contrapposto a quello del Gruppo. Fermo restando che le Sezioni di controllo non sono “controparte processuale” (la natura collaborativa del controllo da esse esercitato non esclude il carattere magistratuale dell'Organo e degli atti da esso pronunciati), in un'ottica appropriata la posizione processuale del Presidente della Regione è quella di controparte necessaria dei ricorsi proposti dei Gruppi. Sulla base di tali argomentazioni, il Collegio ha dichiarato la mancanza di interesse ad agire del Presidente della Regione. E' poi passato a scrutinare le linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni, da utilizzare quale parametro per la verifica dei rendiconti medesimi, anche in termini di corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità, nonché di completezza della documentazione inviata a corredo del rendiconto, e ciò sulla base dei criteri di veridicità e correttezza (per veridicità della spesa intendendosi la corrispondenza fra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute e per correttezza la coerenza delle stesse con le finalità pubbliche previste dalla legge). Ha così sancito e cristallizzato importanti enunciazioni di principio: non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali o periferici dei partiti o di movimenti politici o delle loro articolazioni politiche o amministrative; i Gruppi non possono erogare i contributi ricevuti dal Consiglio regionale e/o intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i Consiglieri regionali di altre regioni, nonché con i candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente per questi ultimi, al periodo elettorale e fino alla proclamazione degli eletti; non sono consentite spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente la data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio. Inoltre il Collegio: - ha effettuato un'importante opera di interpretazione delle Linee guida citate, ove ad esempio ha chiarito che “anche se non espressamente previsto dalla legge, si ritiene che le indicazioni provenienti dalla Linee guida siano nel senso che la natura del bilancio in parola sia quella di un bilancio di cassa, ovvero sia il fatto gestionale ha un'evidenza contabile nel momento in cui viene movimentato effettivamente il conto corrente bancario del Gruppo”. - Ha preso posizione su profili di carattere spiccatamente formale: “L'art. 3 delle Linee Guida individua i documenti che devono necessariamente corredare i rendiconti dei Gruppi In particolare, ... l'allegazione, al rendiconto di riferimento, di copia conforme di tutta la documentazione a sostegno delle spese inserite nel rendiconto; mentre per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai Gruppi, devono essere allegati i contratti di lavoro e

la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi", ribadendo, tra l'altro, l'obbligo di tracciabilità dei pagamenti, mediante la prescrizione, prevista dalle stesse Linee Guida, dell'accredito dei fondi erogati in un conto corrente bancario intestato al Gruppo medesimo, nonché l'adozione di un modello di rendiconto uniforme che costituisce parametro di valutazione del rendiconto anche in termini di corretta rilevazione dei fatti di gestione e di regolare tenuta della contabilità. - Si è collocato sulla scia dell'importante intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 39/2014), ove ha disposto che la delibera di non regolarità del rendiconto conseguente alla mancata regolarizzazione del rendiconto comporta "l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate", imponendo, il legislatore, al Gruppo la restituzione delle somme a carico del bilancio regionale, ed in particolare di quella parte del bilancio destinata alle esigenze del Consiglio, che la Sezione abbia ritenuto non rendicontata in maniera adeguata. - Ha preso posizione su doglianze quali la mancanza o l'insufficienza di un adeguato impianto contabile ritenendo, con posizione "sostanzialistica", che tale difetto non abbia comunque inficiato la rilevazione e la giustificazione, in sede di rendiconto, delle singole poste di entrata e spesa, fermo restando che simili gravi mancanze, qualora avessero causato una confusione gestionale tale da rendere impossibile la rendicontazione, avrebbero costituito fonte di responsabilità. - Ha ribadito l'onere del Gruppo di ottemperare con eshaustività alle richieste istruttorie che la Sezione di controllo ritiene di dover formulare. Per quel che concerne, in particolare, il contributo per le spese di personale, non ha dato seguito alle doglianze della Sezione regionale circa il modus operandi seguito nella scelta dei soggetti privati contraenti, ritenendo che la natura stessa del datore di lavoro, cioè un soggetto politico, implichi la scelta fiduciaria del prestatore d'opera, non potendo assicurare un diverso metodo di selezione gli stessi requisiti di fedeltà e lealtà che sono impliciti in tali incarichi.

Ancora, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione si sono pronunciate, con sentenza n. 1 del 4.2.2015 sul ricorso promosso dal Presidente del Gruppo "Scopelliti Presidente" del Consiglio regionale della Regione Calabria, volto ad ottenere la declaratoria di nullità ovvero di annullamento della relativa deliberazione della Sezione regionale di controllo - ed, in ogni caso, per la dichiarazione di carenza di legittimazione passiva del gruppo consiliare circa le spese non rendicontate e, dunque, non titolarità dell'obbligazione restitutiva. Ribadita la giurisdizione in materia delle Sezioni riunite in speciale composizione, è stato affrontato il profilo relativo alla tempestività/tardività dei ricorsi; la sentenza ha chiarito come la ratio della previsione legislativa di un breve termine decadenziale nei ricorsi avverso le delibere di non regolarità dei rendiconti dei Gruppi assembleari dei Consigli regionali vada ricercata nell'esigenza che la tutela di situazioni giuridiche eventualmente lese da pronunce delle Sezioni regionali di controllo, riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 39/2014, sia da contemperarsi "con la necessità di assicurare, in tempi brevi, alle Amministrazioni pubbliche coinvolte, elementi di certezza, tanto sulla legittimità delle gestioni in esame, quanto sui dati finanziari e di bilancio, al fine di consentire una corretta impostazione dei bilanci e delle gestioni successive". Ha reputato il Collegio che l'assoggettamento al termine di trenta giorni introdotto anche per i ricorsi avverso deliberazioni della Sezione regionale notificate antecedentemente all'entrata in vigore della disposizione, determini la conseguenza che il dies a quo vada individuato nel giorno dell'entrata in vigore della nuova norma e non dell'avvenuta conoscenza legale della deliberazione di controllo ritenuta lesiva. Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 91/2014, avvenuta il giorno 26 giugno 2014, il ricorrente è stato riconosciuto nella piena condizione e facoltà giuridica di adire il giudice competente entro il termine prescritto per l'impugnazione, irreversibilmente scaduto, con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso per tardività del medesimo. La sentenza ha poi rimandato, facendole proprie, alle considerazioni svolte nella pronuncia, sempre delle SS.RR. in speciale composizione, n. 29/2014, in materia di estensione dei poteri delle Sezioni regionali di controllo, quali delineati dal D.L. n.174 del 2012. Nel riportarsi a tale pronuncia, alla quale, peraltro, viene specificato che non

può riconoscersi alcuna funzione nomofilattica nell'area giurisdizionale, le SS.RR. hanno fornito chiarimenti in ordine ai principi ai quali deve ispirarsi l'attività di controllo sull'inerenza delle spese dei Consiglieri regionali all'attività istituzionale dei Gruppi. Verificata prima di tutto, la veridicità del rendiconto, intesa come conformità e regolarità formale, la Corte è chiamata a valutarne la correttezza, nel senso di appurare che le spese rendicontate siano espressamente riconducibili all'attività istituzionale del Gruppo e che non siano, anche indirettamente, un modo per finanziare gli Organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni. Nel riconoscere che il controllo delle Sezioni regionali non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste negli elenchi di cui al citato D.P.C.M., le SS.RR. hanno affrontato, quindi, l'ulteriore profilo dell'inerenza della spesa. Sul punto, il Collegio ha osservato che la richiamata pronuncia n.29, pur rimarcando la costante dialettica con gli elettori e il rapporto più stretto che si instaura tra il Gruppo e il territorio, non ha inteso giustificare una qualsivoglia spesa di natura politica, ma ha confermato piuttosto la necessità che tutte le spese, comprese quelle di rappresentanza, siano derivate da esigenze (documentate e/o documentabili), ad es. di dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della Regione. Nell'enucleare, infine, una serie di spese compatibili e/o inerenti all'attività di un Gruppo, le Sezioni Riunite non hanno affatto escluso che di tali spese debba comunque essere data dimostrazione e che permanga il vincolo ineludibile al fine istituzionale, non fosse altro perché, in presenza di determinati presupposti (ad es. travalicamento dei limiti di spesa) troverebbe in ogni caso affermazione la giurisdizione di responsabilità di questa stessa Corte.

Ulteriore pronunciamento delle SSRR in speciale composizione in sede giurisdizionale è intervenuto nel corso del 2015 con la sentenza n. 5 del 13.3.2015 per l'annullamento della deliberazione n. 26/2014 della Sezione regionale di controllo Calabria, che ha dichiarato irregolare la spesa rendicontata dal Gruppo consiliare "Popolo della Libertà". Tale sentenza ha statuito, in primo luogo, sulla natura dei Gruppi, qualificati dalla giurisprudenza come Organi del Consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale ovvero come uffici comunque strumentali agli Organi interni del Consiglio; ha ribadito che la disciplina di cui al D.L. n. 174, nella parte in cui si disciplina le modalità di svolgimento dei controlli da parte della Sezione regionale sui rendiconti di esercizio dei Gruppi introduce, tra l'altro, l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, in caso di accertate irregolarità in esito ai controlli sui rendiconti, obbligo che rappresenta un corollario del principio di rendicontazione di somme di denaro di natura pubblica, quali si configurano le somme di denaro ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale, parte necessaria del rendiconto regionale (Corte cost., sent. n. 39/2014); ha ribadito i criteri di veridicità e correttezza, sottolineando trattarsi di un accertamento di conformità da effettuare non limitandosi al solo formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino tra quelle previste negli appositi elenchi ma coinvolgente, in concreto, il profilo dell'inerenza della spesa stessa all'attività istituzionale del Gruppo, restando, peraltro, insindacabile lo stretto merito delle scelte effettuate (salva la necessaria verifica del limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali). Ha ritenuto inescusabile, in materia di "spese per consulenze, studi ed incarichi", la genericità della descrizione dell'oggetto dell'incarico, qualora non consenta di valutare l'inerenza ai fini istituzionali del Gruppo; non rimborsabile l'attività promozionale, di rappresentanza, convegni e aggiornamento quando l'iniziativa e l'organizzazione dell'evento, dalla documentazione prodotta, risultino riconducibili a un movimento politico e non a un Gruppo; inammissibili le spese sostenute a titolo di trasferta, qualora riferibili a incontri con esponenti politici o del mondo dell'economia o del lavoro, dei quali, tuttavia, non sia indicato l'oggetto o esplicitata adeguatamente la motivazione atta ad appurare la riconducibilità ai fini istituzionali del Gruppo.

Consapevoli del fatto che risultano ormai definitivamente superate le iniziali incertezze circa il quadro normativo/giurisprudenziale in materia - mai, comunque, invocabili a superamento di un generale obbligo di rendicontazione che permea di sé l'intero sistema del nostro diritto, addirittura

in ambito privatistico (chiunque gestisce un patrimonio altrui è tenuto a renderne il conto), a maggior ragione immanente all'ambito pubblicistico (quando la natura delle risorse gestite impone ex se massimo controllo e trasparenza) - l'obiettivo primario cui tendere da parte di ogni Ufficio di Procura, al di là del fine prettamente risarcitorio, è costituito dal cd. Effetto confermativo che, a ben vedere, costituisce, in una qualche misura, un risultato che può, sia pur parzialmente, ritenersi già raggiunto: si noti infatti che le istruttorie effettuate da taluni Uffici di Procura hanno, in alcune Regioni, portato il risultato di un pronto e tempestivo ravvedimento operoso, mediante, ad esempio l'avvenuto versamento, prima del deposito della memoria di costituzione, al Consiglio Regionale degli importi contestati. L'istituto della cessazione della materia del contendere ha allora trovato applicazione - pur in assenza di una disposizione espressa di legge - anche nel giudizio contabile, in virtù dei principi generali dell'Ordinamento, in ragione del rinvio previsto dall'art. 26 del R.d. n. 1038/1933 alle disposizioni del codice di rito; esso rappresenta una modalità atipica di definizione della causa - assimilabile all'estinzione, per la comune inidoneità al giudicato sul merito della pretesa - che presuppone, sotto il profilo sostanziale e oggettivo, la sopravvenienza di fatti tali da determinare la totale eliminazione delle ragioni di contrasto tra le parti, con il venir meno dell'interesse ad agire ed a contraddire (essendo stato soddisfatto in modo pieno ed irreversibile il diritto esercitato) e della necessità di una pronuncia di merito (che, se emessa, non avrebbe utilità alcuna per le parti). Spesso i convenuti, a prescindere dalla valenza pienamente satisfattiva di quanto versato rispetto a quanto richiesto dalla Procura, (ma con disponibilità a versare l'eventuale residuo per giungere alla cessata materia del contendere), hanno chiarito che il versamento stragiudiziale alla Regione era stato disposto senza alcuna intenzione di prestare acquiescenza rispetto alle contestazioni formulate, ma al solo dichiarato scopo di evitare - a tutela della propria onorabilità - che si formasse un giudicato che potesse porre dei dubbi o anche semplicemente delle ombre in ordine all'effettuazione, da parte loro, di spese per ragioni comunque ricollegate al proprio mandato politico/istituzionale e non per motivazioni di carattere personale.

In Campania è successo qualcosa di ancora diverso; a fronte di un iniziale atteggiamento di sostanziale inazione da parte dei Consiglieri, sollecitati dalla Procura anche con l'ausilio della Guardia di Finanza a depositare documentazione giustificativa delle spese sostenute (trincerandocisi dietro una sostanziale carenza di legittimazione attiva degli Uffici di Procura della Corte dei conti), in un secondo momento è stato, dagli stessi, assunto un atteggiamento maggiormente collaborativo, giungendo anche, in alcune ipotesi, ad ottenere l'archiviazione in sede di risposta ad invito a dedurre. La Procura contabile campana, nell'esame della grandissima mole di documentazione acquisita agli atti per il tramite della Guardia di Finanza e della stessa Procura della Repubblica di Napoli, ha interpretato le argomentazioni controdette e la documentazione offerta a discarico senza mai scendere a contestare la natura politica della spesa, sempre adottando una interpretazione sostanziale della normativa regionale, cercando di trovare nella esposizione delle singole partite di spesa le motivazioni funzionali per le quali il legislatore ha ritenuto di finanziare l'attività politica degli amministratori.

Conclusivamente, e per completezza espositiva, va rilevato che la Procura contabile campana, nell'anno 2015, ha esercitato l'azione di responsabilità nei confronti dei Consiglieri regionali per il non corretto uso dei finanziamenti ricevuti dalla Regione relativi al fondo funzionamento dei Gruppi mediante la notifica di atti di citazione per un totale di danno di circa due milioni di euro. La discussione di tali giudizi è prevista per il corrente anno 2016.

In ogni caso, occorre doverosamente porre in rilievo che, a quanto risulta agli atti della Procura, a seguito delle azioni promosse dal Procuratore contabile, i controlli amministrativi risultano oggi più severi e i comportamenti maggiormente virtuosi, fatto questo di grande rilievo in quanto le cc.dd. spese della politica" rappresentano uno dei crinali più esposti per il giudizio dei cittadini sulla buona amministrazione della cosa pubblica.

Le società partecipate (V.P.G. Marco Catalano)

I. Introduzione

Il problema delle società partecipate, ovvero di società di diritto privato partecipate in toto o parzialmente dalla amministrazione sta assumendo una dimensione problematica esponenziale rispetto al tempo di attesa della soluzione. Il fenomeno è nato ed esploso a partire dalla fine degli anni '90 quando sono state create società partecipate per lo svolgimento di attività amministrative istituzionali prima di pertinenza dell'ente.

In sostanza l'ente effettua un outsourcing delle proprie attività. Ma questa esternalizzazione non è stata accompagnata da oggettivi e seri sistemi di programmazione pianificazione, programmazione e controllo.

Come è noto al fine di consentire ad una società operante sul mercato di effettuare la propria attività occorre che il suo management sia scelto tra soggetti idonei e capaci, benché di fiducia dell'azionista di riferimento, e che si effettui una attività di pianificazione che tenga conto delle risorse disponibili, nonché dei piani di investimento e sviluppo della società.

Invece l'ente controllante si è limitato a creare, a volte delle vere e proprie holding il più delle volte a controllo diretto e in tal altre ipotesi a cascata o incrociato in cui si è assistito ad un controllo esclusivamente finanziario della o delle società partecipate, limitandosi, in caso di perdite della società, ad effettuare la ricapitalizzazione.

Una dimensione economica del fenomeno avrebbe imposto, invece, la creazione di obiettivi specifici, anche con documenti aziendali, e un costante report sul perseguimento degli obiettivi; in alternativa, nel caso di distonie tra programmazione e consuntivo, una flessibilizzazione del budget per adattarlo alle nuove situazioni.

Invece la governance pubblica, una volta creata la società, si è, nel migliore dei casi, disinteressata del fenomeno, senza verificare periodicamente il mantenimento o lo sfioramento del budget ed indagare sulle cause.

Si è trattato di episodi di irresponsabilità gestionale le cui conseguenze sono state ripianate, fintanto il governo lo ha consentito, dall'ente partecipante, senza andare a fondo sulle cause della mala gestione, sulla esistenza di fattori ostativi endogeni o esogeni, o sulla responsabilità del management.

Si è dovuto attendere il dl nr. 174 del 2012 per positivizzare la necessità di un controllo sui sistemi decisionali della società partecipata, per la verifica del raggiungimento degli obiettivi, per una analisi degli scostamenti dai medesimi, senza dimenticare invece, i criteri economici che devono stare alla base di una gestione sana ed efficiente.

Il motivo della gestione societaria è, infatti, essenzialmente economico, e consiste nella volontà di una remunerazione del capitale maggiore di quella che si avrebbe facendo ricorso a strumenti che non comportano rischi o a rischi limitati.

Infatti occorrerebbe (anzi, sarebbe occorso): stabilire gli obiettivi; determinare le risorse; verificare il raggiungimento degli stessi.

Ma, in disparte la valutazione patrimoniale aziendalistica della società pubblica (immobilizzazioni materiali, immateriali e quant'altro), si pone il problema del valore intrinseco della società sulla base delle cd. risorse invisibili.

Si tratta di quelle risorse che fanno parte del patrimonio sociale e che sono composte dal valore aggiunto dato dalla tradizione, dall'esperienza, dalla professionalità dei dipendenti:

competenze individuali (capitale umano)

struttura interna (capitale organizzativo)

struttura esterna (capitale relazionale)

Nel libero mercato, in una realtà come quella italiana in cui l'azionariato privato non è tanto diffuso, le società di capitali in genere sono gestite o da una ristretta base azionaria o da nuclei familiari che detengono il controllo dell'ente.

E' facile, allora, la creazione di valori aggiunti, costituiti dalla esperienza, dalla specializzazione, dalla professionalità dei singoli soggetti che fanno parte della compagine sociale. Possiamo replicare lo stesso modello nella società pubblica?

Sicuramente sì, se si adottassero metodologie della conoscenza e della trasmissione della conoscenza simili alle aziende private. Ma fino a che punto la compagine del partecipante influenza le risorse intangibili della società partecipata?

Gli atti "politici" dell'ente sono paragonabili alle decisioni strategiche del management della società effettivamente privata?

Una successione di diverse compagini politiche al vertice dell'ente controllante influenzano il valore aggiunto della società?

La esistenza di un commissariamento dell'ente pubblico diminuisce il valore della dismittenza società? Se l'acquirente non sa a quale colore politico apparterrà la sua controparte (ovvero colui verso il quale dovrà adempiere agli obblighi del contratto di servizio), questa circostanza è di ostacolo al collocamento sul mercato della società?

La stabilità politica dell'ex socio totalitario aumenta il valore intangibile della società?

Se si risponde affermativamente a queste domande, si deve cercare un modo per isolare la società pubblica dal socio, evitando che i mutamenti delle maggioranze consiliari influenzino la gestione della società, per trovare un modo per rendere effettivo lo sfruttamento delle risorse intangibili.

E quindi aumentare il processo di conoscenza e di circolarità della conoscenza che permette alla azienda di essere un sistema, di affrontare con spirito dinamico gli stakeholders, di rispondere alle sfide del mercato (di riferimento) con l'innovazione.

Per esempio, è possibile impedire all'ente controllante una modifica unilaterale delle condizioni del disciplinare (diminuzione delle somme che i fruitori pagano come corrispettivo per il servizio, diciamo, di fornitura di acqua?)

I soci della società pubblica possono stipulare patti simili ai parasociali tendenti a rendere duratura la gestione della società impegnandosi a non influire sulla sua attività?

In realtà l'equivoco di fondo è stato trapiantare un modello nato per il mercato in una realtà amministrativa dove la fa da padrone la "autorizzazione".

Il metro della diligenza della amministrazione è la colpa grave.

Quello della dirigenza della partecipata è il raggiungimento dell'obiettivo predefinito dal budget.

La diligenza del buon amministratore è un modello di costruzione di responsabilità quasi incompatibile con quello dell'amministratore, che deve rispondere agli azionisti sulla base di misure della performance di stampo aziendalistico.

Si vedrà in qual senso andrà la riforma del diritto societario in tema di società partecipate da pubbliche amministrazioni.

II. Le recenti modifiche

In questa sede preme rilevare come la lettera c) del comma 1 dell'art 18 della legge 124 del 2015, tra i principi e criteri direttivi dell'emanando decreto delegato sulla riforma della società partecipate da enti pubblici preveda, laconicamente precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate.

In tema di fallimento, invece, si registrano discrasie tra i giudici di merito dei vari tribunali italiani. Punto di partenza è l'art. 1, comma 1, della legge fallimentare, secondo il quale Sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori che esercitano una attività commerciale, esclusi gli enti pubblici.

Data la natura soggettiva di ente privato e quella oggettiva di pubblica amministrazione, la maggior parte dei tribunali nega la fallibilità, per lo meno per le società controllate in via totalitarie da pubbliche amministrazioni.

Se questo stato di fatto favorisce la prosecuzione dell'attività di esercizio, dall'altro non tutela i creditori sociali che vedono svanire la possibilità di soddisfazione.

Da un lato per la in capienza del patrimonio della partecipata; dall'altro per la separazione tra questa e l'ente partecipante.

Parrebbe, però, che la apposita commissione ministeriale avrebbe quasi approntato un disegno di legge di riforma del diritto societario che comprenderebbe la possibilità di fallimento per le società partecipate. In questo caso, si pone il problema della legittimazione alla azione sociale di responsabilità.

Secondo l'art. 2394 bis del c.c., infatti, in caso di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria le azioni di responsabilità previste dai precedenti articoli spettano al curatore del fallimento, al commissario liquidatore e al commissario straordinario.

Conseguentemente sarebbe ontologicamente in configurabile un'azione di responsabilità ad iniziativa del pubblico ministero, che, secondo l'orientamento riinaugurato dalla Corte di Cassazione nel 2013, potrebbe esercitare la predetta azione innanzi alla Sezione Giurisdizionale nel caso di partecipazione totalitaria.

Proprio in tema di giurisdizione, si segnala anche la distonia e l'eccessivo formalismo della Corte di cassazione nel perimetrare la azione del PM contabile.

Secondo la Suprema Corte, invero, (Cass Sez. U, Sentenza n. 26283 del 25/11/2013) La Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità esercitata dalla Procura della Repubblica presso la Corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio di una società "in house", così dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente i medesimi enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggetta a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.

In seguito la Suprema Corte ha perfezionato il tiro, affermando che (cass Sez. U, Sentenza n. 5491 del 10/03/2014)

La Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio della società solo quando possa dirsi superata l'autonomia della personalità giuridica rispetto all'ente pubblico, ossia quando la società possa definirsi "in house", per la contemporanea presenza di tre requisiti:

- 1) il capitale sociale sia integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a privati;
- 2) la società espliciti statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale;
- 3) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile.

E' proprio il punto sub 2) che presenta il maggior fattore di criticità. Se per aversi la giurisdizione della Corte occorre che lo statuto vieti l'ingresso di soci privati, allora basterebbe modificare gli statuti e prevedere, in astratto, la possibilità di ingresso di soci privati.

Addirittura, sulla sola base della possibilità in astratto fornita dalla legge (art. 120 del TUEL) di ingresso di soci privati, il Tribunale di Napoli ha dichiarato il fallimento di una società, Bagnolifutura, interamente partecipata da enti pubblici (Comune di Napoli, Provincia e Regione).

E' evidente, infatti, che un formalismo così spinto da parte del giudice della nomofilachia è un incubatore di abusi da parte delle PPAA, che, per evitare la azione di responsabilità del PM contabile, troveranno molto comodo modificare lo statuto e prevedere la possibilità di partecipazione di soggetti privati. Non solo, ma questa possibilità apre anche le porte al fallimento e a

comportamenti a dir poco censurabili di ppaa che lasceranno fallire società in perdita, a mò di bad company, per ricostituirne altre per la gestione del medesimo servizio.

III. Il fenomeno in Campania

Nell'ambito del fenomeno delle partecipate assumono particolare rilievo le società di trasporto e tra queste centrale rilevanza la maggiore società Campana di trasporto, una vera e propria holding (tradizionale, nel senso che il controllo è totalitario su tutte le altre aziende di trasporto, e non vi sono controlli a cascata o reciproci).

All'intero dell'EAV, rilevanza assume la Eavbus srl, società destinata alla gestione del trasporto su gomma, di recente dichiarata fallita dal tribunale di Napoli e per la quale pendono numerose vertenze relative alla mala gestio societaria in tema di approvvigionamento e di appalti.

In merito all'EAV, società capogruppo, si deve rilevare come da un lato la stessa sia stata gravata di un oneroso fardello derivante dall'accollo ex lege delle obbligazioni (e controversie) sorte a seguito della estinzione di precedenti soggetti giuridici. In questo senso, numerosi sono i contenzioni aperti con vari consorzi che, all'indomani del terremoto del 1980, sulla base di poteri commissariali, avevano ottenuto l'appalto per la costruzione di nuove tratte ferroviarie o l'implementazione di quelle esistenti.

In disparte, comunque, l'utilizzo dell'Eav come bad company da parte della governante locale e nazionale, numerose sono le questioni portate all'attenzione di questo ufficio requirente.

Si va dalla nomina di consulenti e collaboratori esterni, alla scelta del direttore generale, alla autorizzazione ad precedente AU alla stipula di contratto con se stesso. Fattispecie per le quali lo scrivente ufficio ha aperto altrettante vertenze.

Si indicano qui appresso sinteticamente i dati essenziali relativi a vertenze aventi ad oggetti amministratori di società partecipate dell'ultimo quinquennio:

ANNO	N. GIUDIZIO	SOCIETA'	IMPORTO DANNO
2011	63634	CASORIA AMBIENTE	€ 152.593,72
2012	65610	SAPNA	€ 1.559.798,05
2013	65681	NAPOLISERVIZI	€ 1.553.681,21
	67034	NAPOLISERVIZI	€ 159.515,00
	66001	NET SERVICE-ABC	€ 312.894,56
	66002	NET SERVICE-ABC	€ 3.239.238,12
	66242	ACMS	€ 12.795.015,90
	65633	ACMS	€ 75.855,00
	65734	ACMS	€ 413.759,00
2014	66132	AUTOTRASPORTI IRPINI	€ 2.103.874,19
	66548	AUTOTRASPORTI IRPINI	€ 695,02
2015	66914	SOCIETA' PARTECIPATA SINT	€ 300.000,00
	67034	SOCIETA' PARTECIPATA SINT	€ 159.515,79
	67259	EAV	€ 354.575,00
	67260	EAV	€ 1.343.470,00
	67261	EAV	€ 1.089.300,00
	67286	EAV	€ 5.095.155,00
	67301	EAV	€ 1.089.300,00
2014	66397	BAGNOLIFUTURA	€ 485.188,59
		totale	€ 32.283.424,15

In tema di società partecipate, dopo questa disamina da un punto di vista generale, occorre una focalizzazione sulle singole realtà Campane, dato che la nuova amministrazione ha iniziato un processo di accorpamento o riduzione al fine di conseguire un risparmio di spesa.

Ne costituisce traccia il decreto del presidente della Giunta nr. 221 del 2015 (piano operativo per la razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie), con le quali è stato definito un crono programma per la razionalizzazione e accorpamento del servizio di trasporto pubblico locale, per la dismissione di partecipazione in società e per la privatizzazione delle residue società ancora in mano pubblica.

Il settore universitario (V.P.G. Marco Catalano)

La sempre feconda e proficua collaborazione con l'Università Federico II ha portato alla condanna di un dipendente della medesima per illegittima erogazione di incentivo per la progettazione, riconosciuto ai dipendenti tecnici delle pubbliche amministrazioni.

Sempre in tema di collaborazione, si segnala, ancora, una citazione per mancato riversamento da parte del tesoriere (Banco di Napoli) di somme alla Università Federico II.

In tema universitario, giova anche rilevare la condanna di numerosi docenti della Università Parthenope per attività lavorativa extra senza la autorizzazione della amministrazione di appartenenza, prevista dall'art. 53 del dlgs 165 del 2001 (sentenza nr. 305 del 2015).

Un breve disamina del sistema universitario non sarebbe completa senza un accenno ad enti pararegionali che devono garantire il diritto allo studio.

Si tratta delle ADISU, aziende diritto allo studio, enti pubblici non economici pararegionali.

Dal punto di vista repressivo, numerose sono le vertenze aperte per fatti di mala gestio commesse da amministratori delle predette aziende.

De jure condendo, la nuova amministrazione regionale ha provveduto all'accorpamento delle 7 ADISU esistenti in Campania con due ADISU, una per la provincia di Napoli e l'altra per le restanti, con risparmi di spesa in tema di emolumenti agli organi di governo.

Il sistema previdenziale (V.P.G. Marco Catalano)

In merito alle controversie attinenti questo ultimo settore, si segnala l'intervento della Corte in due settori.

Il primo, inaugurato già in precedenza, ha ad oggetto la detenzione da parte di istituti di credito di somme pignorate da terzi creditori dell'INPS. Da questo punto di vista, si segnala lo sblocco delle somme pignorate (e temporaneamente indisponibili per l'INPS), che è stato di notevole rilevanza.

In ambito previdenziale, si segnalano iniziative della Corte volte alla ricerca della giurisdizione in materia di corresponsione di indennità di accompagnamento.

Va premesso che le principali prestazioni assistenziali sono:

l'assegno di invalidità, erogato sul presupposto della invalidità non inferiore al 74% e la fruizione di reddito personale in misura non superiore a quello annualmente stabilito con d.m.;

la pensione di inabilità, erogabile in presenza del requisito sanitario della invalidità al 100% e del requisito economico del godimento di un reddito familiare non superiore a quello annualmente stabilito con d.m.;

l'indennità di accompagnamento, svincolata da requisiti reddituali, concedibile agli inabili che non siano in grado di provvedere alle proprie occupazioni e bisognevoli di accompagnatore.

Quest'ultima ha, anzitutto, natura assistenziale, con finanziamento a carico dello Stato e non su base contributiva. Costituisce prestazione economica del tutto peculiare, perché con essa viene realizzato un intervento assistenziale della collettività (essendo appunto il relativo onere economico a carico esclusivo dello Stato) che è indirizzato non al sostentamento dei soggetti menomati nella loro capacità lavorativa nè a garantire ad essi autosufficienza economica - ed è infatti indifferente la condizione reddituale dei beneficiari, che sono anche i minori degli anni diciotto - ma alla predisposizione di una misura, pur di natura pecuniaria, volta ad offrire sostegno ed aiuto solidale

con riguardo essenzialmente al nucleo familiare, che in tal modo viene incentivato a prendersi carico dei soggetti minorati facilitandone la permanenza, ove possibile, nell'ambito della famiglia e scoraggiando correlativamente il loro ricovero in istituti di cura e assistenza, con relativo e sostanziale minor aggravio, sotto tale profilo, della spesa pubblica (cfr. in argomento, tra le altre, Cass. 8 febbraio 1998, n. 1082; 27 luglio 1991, n. 8390; 11 aprile 1988, n. 2860). Evidente ed esclusiva finalità immediata dell'indennità di accompagnamento è, poi, quella di consentire all'invalido, portatore di gravissime menomazioni, di avvalersi dell'assistenza e dell'aiuto di terze persone, implicante normalmente anche un onere economico, per gli spostamenti fisici o per il compimento degli atti quotidiani della vita che gli sono impediti.

La finalità dell'indennità di accompagnamento (diminuzione della spesa sociale dello Stato) rende, pertanto, evidente la natura pubblica del beneficio e pertanto radica la giurisdizione di questa Corte nei confronti dei percettori della medesima.

Gli Enti Locali. Raccordi con la Sezione del controllo (V.P.G. Giuseppe Teti)

Nel corso del 2015 la locale Sezione regionale di controllo ha trasmesso a questa Procura regionale, per quanto di possibile interesse, 25 delibere adottate nei confronti di altrettanti Enti Locali, escluse quelle in tema di spese dei Gruppi Consiliari regionali, oggetto di trattazione a parte.

Un'altra significativa fonte di notizie di possibili danni all'erario, derivanti dall'attività di gestione del bilancio, in particolare dal lato spesa, è rappresentata dalle delibere consiliari di approvazione dei debiti fuori bilancio che obbligatoriamente devono essere trasmesse alla Procura della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. n. 289/2002).

Ovviamente, l'attività di indagine affidata alla procura contabile non si limita alla fonti rappresentate dalle deliberazioni degli organi istituzionali degli Enti o della stessa Corte dei conti, ma abbraccia ogni altra denuncia danni venga comunque acquisita, tra cui vale qui segnalare le relazioni ispettive eseguite dal Ministero dell'Interno e del MEF, soprattutto quelle aventi ad oggetto irregolarità nella gestione del personale e nel monitoraggio degli obiettivi di contenimento di talune spese.

Tutte le deliberazioni trasmesse sono oggetto di esame da parte di questa Procura.

Nel dettaglio si segnalano due casi nei quali la Sezione del controllo ha avviato la procedura di dissesto guidato, ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 149/2011 (Delibere nn. 26 e 250): in un caso perché l'Ente non aveva adottato misure idonee a risanare il disavanzo né a coprire i debiti con risorse sufficienti. In un altro caso, per accertato grave squilibrio finanziario, per lo più imputabile alla sopravvalutazione dei crediti non riscossi, spesso privi del titolo giuridico; per corposi debiti fuori bilancio non riconosciuti o non riconoscibili per mancanza di copertura finanziaria; per violazione del patto di stabilità.

Il ricorso al piano di riequilibrio pluriennale è stato deliberato in tre casi. Per due sono stati approvati i piani proposti (delibere nn. 158 e 195), mentre in un caso il piano non è stato ritenuto idoneo (delib. n. 227, gravata di ricorso alle SS.RR. in speciale composizione).

Nel caso del Comune di Procida (delibera n. 248/2015), si sono rilevate gravi irregolarità in sede di monitoraggio annuale dell'esecuzione del piano di riequilibrio già in precedenza approvato. A questo proposito, è appena il caso di osservare che, se è vero che il piano di riequilibrio pluriennale è una misura volta a scongiurare ricorrenti e diffuse dichiarazioni di dissesto, soprattutto degli enti maggiori, giustificabile per le ripercussioni negative sul conto consolidato dei bilanci pubblici rilevante in ambito comunitario, tuttavia non è ancora chiaro quale è, in termini di effettivo risanamento, lo stato di attuazione di detti piani, né è prevedibile quali potranno essere le conseguenze in termini di un loro sostanziale fallimento.

Tutte le altre delibere trasmesse a questa Procura hanno registrato situazioni di più o meno grave disavanzo di amministrazione. Sono questi i casi in cui, ove l'Ente fosse chiamato, rebus sic stantibus, a pagare tutti i debiti, si troverebbe nella impossibilità di generare, dalla cassa e dai crediti riscuotibili, le risorse necessarie ad adempiere. Situazioni del genere nascono, spesso, dalla conservazione in bilancio di crediti vetusti e ormai non più riscuotibili, ugualmente mantenuti al loro valore nominale. A fronte di queste improbabili entrate vengono, però, assunte decisioni di spesa che finiscono per dissestare i conti dell'Ente. Tali squilibri si aggravano quando occorre, poi, riconoscere debiti assunti senza la necessaria procedura di spesa e, dunque, senza la copertura finanziaria. Da qui il ricorso a forme mascherate di indebitamento, quali le anticipazioni di tesoreria non estinte a fine esercizio. La quota inestinta rappresenta, invero, un debito verso il tesoriere, oneroso, che tende nel tempo a consolidarsi e ad accrescersi, per la cronica incapacità degli enti di generare risorse.

Casi del genere, con in più lo sfioramento di significativi parametri di deficitarietà strutturale, sono stati affrontati con le delibere nn. 39/2015 (Comune di Angri), 38/2015 (Comune di San Mango Piemontese). Con la delibera n. 162/2015 (Comune di Orta di Atella), si è anche accertato lo stato di deficitarietà strutturale dell'Ente.

La violazione del patto di stabilità si è registrata tanto nei comuni di maggiori dimensioni (delibera n. 173/2015, per il Comune di Caserta e n. 174/2015, per il comune di Casoria), quanto negli enti minori (delibera n. 162/2015, cit.).

Notevolissima è la mole di deliberazioni con le quali i Consigli Comunali riconoscono la legittimità dei debiti che gravano sul bilancio dell'Ente nonostante non trovino nel bilancio la loro previsione. L'elenco dei debiti riconoscibili è tassativo e comprende: a) le sentenze esecutive; b) la copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) la ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) le procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) le acquisizioni di beni e servizi, in violazione degli obblighi che disciplinano l'assunzione di impegni e la effettuazione di pagamenti, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La norma consente, dunque, che si possa far ricorso a procedure di spesa in deroga al vincolo autorizzatorio del bilancio. Tuttavia vanno sottolineate situazioni di assoluta patologia, che si manifestano quando l'ammontare dei debiti accollati al bilancio dell'Ente è tale da mettere in pericolo gli equilibri finanziari e, spesso, costituisce la causa che determina il dissesto dell'Ente stesso. Ci si riferisce ai casi in cui il riconoscimento segue di poche ore l'approvazione del bilancio di previsione, con il quale si vorrebbe rappresentare un equilibrio che, evidentemente, già non c'è. Ancor più grave è l'occultamento del debito e il rinvio del suo riconoscimento per la incapienza dei mezzi con cui farvi fronte. Ciò si è reso evidente in occasione di talune procedure di riequilibrio finanziario, allorché la massa debitoria dell'ente è cresciuta e si è alimentata di passività non portate, fino ad allora, all'evidenza. L'uso distorto dell'istituto potrebbe poi realizzare ben poco meritevoli di tutela, come nel caso di appalti scaduti e prorogati o rinnovati senza ricorrere a una nuova procedura di gara o quando si intendono così coprire nuovi e aggiuntivi oneri rispetto a quelli previsti in sede di aggiudicazione.

Va detto, inoltre, che l'obbligo di denuncia di possibili danni all'erario non può dirsi soddisfatto, di regola, con il mero invio della delibera consiliare di riconoscimento. Occorre, invece, che la delibera sia accompagnata da una relazione che dettagli le circostanze che hanno determinato l'obbligazione. L'obbligo di informare la Procura erariale, infatti, può dirsi correttamente adempiuto se l'Ufficio del Pubblico Ministero è concretamente messo nelle condizioni di poter esercitare con pienezza le proprie funzioni. Occorre quindi che gli uffici comunali si adoperino in tal senso.

La crisi di liquidità è il principale fattore di difficoltà che accomuna gli Enti monitorati dalla Sezione del controllo. La sempre più stringente necessità di tenere sotto stretto controllo i conti pubblici e taluni saldi rilevanti ai fini degli equilibri finanziari, soprattutto in termini di mera riduzione della spesa, ha comportato l'adozione di politiche di gestione della cassa che si sono tradotte, a tutti i livelli di governo, in un sostanziale blocco dei trasferimenti e dei pagamenti. Basti pensare che il diverso modo di calcolare il patto di stabilità tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, si è tradotto nella difficoltà estrema, se non nell'impossibilità, di coordinare coerentemente ed efficacemente le politiche dei vari livelli di governo, sì che anche la realizzazione dei programmi di investimento approvati è messa in pericolo, vanificando, talvolta, anche il contributo alla spesa di sponda europea. In sostanza il flusso di danaro che, dallo Stato a scendere, avrebbe dovuto alimentare le casse degli enti di governo locali ha seguito tempi ben diversi da quelli programmati e attesi, quando non si è addirittura interrotto. Tutto ciò ha comportato che, a valle dello Stato, gli Enti di governo del territorio hanno, a loro volta, interrotto i pagamenti, sia per mancanza di fondi, sia, quand'anche disponibili, per non incorrere nella violazione del patto di stabilità. In definitiva si è finito, talvolta, per rendere meramente apparente il raggiungimento degli obiettivi di equilibrio e di finanza pubblica. La crisi di liquidità, se non momentanea, potrebbe evolvere, in un futuro prossimo, verso

forme di sostanziale dissesto. Con ciò intendendosi non solo la situazione di dissesto conclamato e formalmente deliberato, ma anche quella situazione, da taluni definita di pre-dissesto, per cui, pur sussistendone i presupposti, si ritiene di poter ovviare a tale formale passaggio adottando un piano di riequilibrio pluriennale, per un massimo di dieci anni.

Più gravi incognite si aprono con l'attuazione piena e generalizzata, a partire dal 2015, del nuovo ordinamento finanziario e contabile previsto dal d.lgs. n. 118/2011, riformato con d.lgs. n. 126/2014, dopo un periodo di mirata sperimentazione. La riforma è diretta all'armonizzazione dei sistemi contabili, per rendere cioè i bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e sulla base degli stessi principi contabili, al fine di consentire il coordinamento della finanza pubblica e la verifica del rispetto delle regole comunitarie. Tra le molteplici importanti novità della riforma si ritiene di segnalare, in particolare, l'introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata, per il quale le obbligazioni attive e passive, rilevate nel momento in cui si perfezionano, vengono imputate all'esercizio in cui scadono, quando sono, quindi, esigibili. Il sostanziale abbandono del sistema dei residui (attivi e passivi) con la reimputazione dei debiti e dei crediti all'esercizio in cui verranno riscossi e pagati, dovrebbe rendere maggiormente veritieri e attendibili i risultati di amministrazione, che, come si è visto, spesso sono stati alterati per effetto della non corretta reinscrizione dei crediti e dei debiti. Tuttavia il condizionale è d'obbligo. Per permettere il passaggio dalla contabilità precedente al nuovo regime è stato previsto che gli enti procedessero, subito dopo l'approvazione del rendiconto 2014 - e dunque dopo aver eliminato i residui privi del titolo che ne costituisce il fondamento giuridico - al riaccertamento straordinario degli stessi residui, attivi e passivi. Si tratta di una operazione in virtù della quale la massa dei crediti e dei debiti pregressi viene, appunto, imputata agli esercizi nei quali essi diventeranno riscuotibili e pagabili. Diversamente dal passato, in cui tutti i debiti e tutti i crediti venivano ri-contabilizzati senza tener conto del fattore "tempo", ora si determina uno sfasamento temporale tra ciò che si ha diritto di riscuotere (nell'esercizio) e ciò che si ha l'obbligo di pagare (nello stesso esercizio). Questa operazione potrebbe generare un disavanzo o evidenziare un "maggior" disavanzo rispetto a quello accertato con il rendiconto 2014. È questo il disavanzo "tecnico", dovuto cioè esclusivamente a motivi di imputazione contabile dei crediti e dei corrispondenti debiti.

Si tratta di una meritoria operazione "verità", volta a pulire i bilanci da rappresentazioni non veritiere degli effettivi equilibri finanziari. Per il riassorbimento di questo disavanzo "tecnico" il legislatore ha preventivato un lungo periodo temporale, ora addirittura trentennale, secondo la modifica voluta dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 538, l. 23 dicembre 2014, n. 190).

Di questa operazione "verità" hanno approfittato anche gli Enti che avevano mantenuto in bilancio, fino a un attimo prima (rendiconto 2014) inesistenti crediti, che mai erano stati cancellati nelle annuali operazioni di riaccertamento previste per legge, finendo per esporre bilanci non veritieri.

Tuttavia, ove passasse la tesi che il termine trentennale sia divenuto il termine entro il quale è consentito riequilibrare non solo il maggior disavanzo risultante dalle operazioni di raccordo con il nuovo sistema contabile, ma anche il disavanzo effettivo, nascosto dalle omissioni e dalle inadempienze commesse nei precedenti esercizi, dovremmo concludere che tale risultato contabile ha perso ogni significato nell'apprezzamento della "sana gestione". Il termine trentennale di ripiano è, difatti, meta talmente lontana da non poter essere neppure percepibile. Il risultato negativo che si rischia di conseguire è che il rigore di bilancio, la "sana gestione", che con tanta energia la Corte dei conti, nel suo complesso, per la parte controllo e per la parte giurisdizione, ha cercato di affermare in questi anni, finisca per svanire in un orizzonte irraggiungibile.

I patrimoni immobiliari (S.P.G. Ferruccio Capalbo)

I. Quadro generale degli aspetti di rilevanza ai fini del danno erariale

L'osservatorio della procura erariale offre una prospettiva privilegiata dalla quale esaminare i fenomeni che interessano la gestione dinamica delle risorse pubbliche, le debolezze e gli eventuali punti di forza.

In Campania la conservazione, tutela e messa al reddito del vasto patrimonio immobiliare degli enti pubblici si è imposta alla attenzione, sempre più negli ultimi anni, quale grave momento deficitario. Trattasi di una gestione che rileva innanzitutto sotto il profilo strettamente finanziario, potendo rappresentare per il bilancio degli enti stessi una fonte di entrata non indifferente. Caratteristica che, in un regime di finanza ormai autonoma, essendosi ridotti in misura determinante i finanziamenti da parte dello Stato centrale, rende la gestione in parola strategica ed irrinunciabile.

Oltre agli evidenti riflessi di carattere finanziario, acquisisce, poi, un rilievo anche dal punto di vista sociale, investendo beni immediatamente conoscibili, per i quali gli abusi e le trascuratezze nelle gestioni, costituiscono da sempre uno dei segnali più manifesti della cattiva amministrazione e della diffusa opinione della equivalenza del bene pubblico quale *res nullius*.

La mancata gestione di tali beni può, infatti, incidere anche sotto il profilo del welfare, quale "patrimonio sociale", non ponendosi a disposizione della collettività ampi spazi utili a soddisfare esigenze di carattere generale, come nel caso di aree destinate a verde pubblico, a parcheggi gratuiti e così via.

Con l'acuirsi della crisi finanziaria e la evidente necessità sempre più pressante degli enti di garantire nuove fonti di entrata, differenti rispetto a quella fiscale, attesa la impossibilità di ulteriormente aumentare la pressione di quest'ultima, si è acuito l'interesse e la percezione della gestione in parola come momento strategico della complessiva azione delle amministrazioni pubbliche.

Ne è derivato, pertanto, un elevarsi del livello di attenzione nei confronti di tutti i profili di gestione del patrimonio immobiliare improntati alla trascuratezza ed al disinteresse.

Le fattispecie che sempre più vengono sottoposte all'esame della procura erariale, in quanto rilevanti dal punto di vista del danno erariale, interessano molteplici e differenti sfaccettature della gestione in parola.

Se ne esemplificano di seguito quelle di maggiore rilevanza.

Un prima *tranche* di indagini ha riguardato l'aspetto, per la verità innovativo, inerente la mancata acquisizione da parte dell'ente pubblico interessato, delle cd aree standards.

Trattasi di aree da destinare obbligatoriamente a spazi pubblici e ad uso della collettività (parcheggi, verde pubblico attrezzato, parchi giochi, ecc.), che devono essere garantite ogniqualvolta vengono costruiti nuovi insediamenti civili oppure incrementati quelli già esistenti. Di fatto devono assicurare il rapporto fissato *ex lege* tra popolazione insediata in un'area ed i servizi che quell'area offre.

Nell'ambito di taluni filoni di indagine effettuati in proposito, è emersa la propensione di talune amministrazioni pubbliche, indotte da prassi scorrette consolidate in proposito, a non acquisire formalmente la proprietà delle predette aree ed a non vigilare affinché le stesse fossero effettivamente attrezzate e messe a disposizione della collettività. Ciò ha consentito nella gran parte dei casi analizzati, l'avvenuta occupazione indebita da parte di singoli privati, con sottrazione all'uso comune. Condotte che hanno inciso pesantemente sulla cd. "urbanistica del welfare", avendo impedito di attrezzare ad esempio, come viceversa programmato, aree a verde pubblico o destinarle a parcheggi pubblici.

Ulteriore aspetto della gestione in disamina ha riguardato, invece, il gravissimo fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Trattasi di un settore nel quale l'intervento della procura erariale ha un rilievo indubbiamente strategico. A fronte di accertati abusi edilizi, la normativa impone la demolizione oppure, nei casi dalla norma stessa indicati, in alternativa l'acquisizione al patrimonio pubblico del bene in parola.

L'eventuale inerzia osservata in proposito da parte della amministrazione pubblica interessata, incide, oltre che sotto un profilo di natura penale, anche e soprattutto sotto quello erariale. In caso di mancata acquisizione al patrimonio dell'immobile abusivo, ove non demolito, oppure, se anche acquisito, di mancata gestione produttiva dello stesso, ne consegue, infatti, un danno alle finanze dell'ente.

Fattispecie, anche queste, concretamente affrontate da questo ufficio di procura ed in progressivo aumento. In proposito appare di immediata evidenza l'impatto che produce, in termini conformativi, il monito di una responsabilità patrimoniale personale nei confronti dell'amministratore e/o dirigente che non dà il giusto seguito al rilevato abuso edilizio. Ciò sia sotto il profilo del concreto attivarsi nei confronti degli abusi edilizi già perpetrati sia in termini di vigilanza finalizzata alla prevenzione, a monte, del fenomeno.

Analoga fattispecie, da ultimo emersa alla attenzione di questo ufficio inquirente, è quella relativa alla mancata gestione produttiva degli immobili confiscati nell'ambito della attività di prevenzione e contrasto alle criminalità organizzate.

Trattasi di un aspetto della gestione in parola che, ove colpevolmente trascurato, oltre ad avere dei riflessi di natura finanziaria, concretizzandosi nella omessa acquisizione di entrate, ha ricadute ben più gravi in termini di progressivo incremento della sfiducia nei confronti delle istituzioni. Assistere alla non curanza, disinteresse ed abbandono di immobili confiscati ad associazioni criminali, può, infatti, consolidare nella collettività locale la convinzione di una rinuncia delle istituzioni ad opporsi alle stesse.

Rileva, poi, la fattispecie di danno erariale, sicuramente più nota, rappresentata dalla mancata messa a reddito del patrimonio immobiliare di proprietà degli enti pubblici. E' emerso, infatti, nel corso delle indagini svolte in proposito, che specie per enti titolari di un patrimonio di vaste dimensioni, come nel caso del comune di Napoli, la gestione è stata connotata, da un lato, da un disinteresse ed abbandono per taluni cespiti non messi a reddito. Dall'altro, nel caso degli immobili dati in locazione, dalla mancata acquisizione delle entrate. Tutte condotte di *mala gestio* in grado di incidere in via immediata sotto un profilo finanziario, non garantendo notevoli fonti di entrata che, ed è il caso di ribadirlo, hanno valenza strategica ed irrinunciabile, atteso l'attuale sistema di finanza autonoma, che caratterizza l'ordinamento contabile degli enti locali, e la contingente grave crisi finanziaria che ormai da tempo imperversa.

Un cenno, infine, deve essere fatto ad altra modalità di impiego del patrimonio immobiliare quale fonte di entrata per i bilanci comunali, espressione della cd finanza innovativa. Trattasi della "cartolarizzazione", quale forma di "investimento" dei cespiti immobiliari di proprietà pubblica, al fine di ottenere liquidità in modo più rapido rispetto alla ordinaria compravendita. Tale argomento si intreccia con altra tematica di grande rilievo nell'ambito della finanza pubblica concernente il fenomeno della società partecipate. La predetta cartolarizzazione può essere, infatti, realizzata anche attraverso la costituzione, da parte dell'ente pubblico interessato, di una società (le cd SCIP) cui cedere il patrimonio immobiliare da cartolarizzare. Sarà poi la società cessionaria ad occuparsi della esecuzione delle procedure di cartolarizzazione. Proprio tale ultima modalità ha dato vita a rilevanti fattispecie di danno erariale, essendosi costituite società che, in concreto, non sono state in grado di raggiungere gli obiettivi assegnati, trasformandosi in meri moltiplicatori di costi.

II. Fattispecie di danno erariale concretamente rilevate.

Esaurita la premessa inerente le fattispecie di danno erariale che possono, in linea generale, connotare la gestione del patrimonio immobiliare, si passa ad illustrare sinteticamente quelle che hanno rappresentato oggetto di concrete azioni di responsabilità recentemente avviate da questo ufficio di procura.

Sotto lo specifico profilo della mancata acquisizione degli *standards* urbanistici, è stata accertata, nell'ambito del Comune di AVERSA (CE), l'occupazione, di fatto, da parte di privati di 29 aree pubbliche indebitamente sottratte alla disponibilità del patrimonio dell'Ente Comunale e quindi

all'utilizzo collettivo, con conseguente danno all'erario quantificato in euro 1.468.182/00. Mette conto precisare che trattasi solo di una prima quota delle aree che si è accertato essere state sottratte all'uso della collettività.

Il fenomeno, come si diceva, ha portata vasta concernendo anche altri comuni per i quali sono in corso le indagini.

Quanto, invece, agli immobili abusivi, è stata promossa azione di responsabilità nei confronti di amministratori e dirigenti del comune di LETTERE. Trattasi degli esiti di una proficua collaborazione nelle attività di indagine condotte da questa procura contabile e da quella ordinaria. Su segnalazione, proveniente da quest'ultima, di immobili oggetto di sequestro e successivo ordine di demolizione da parte del giudice penale, si è accertata la mancata ottemperanza al predetto ordine di demolizione ed inoltre la mancata acquisizione al patrimonio immobiliare dell'immobile in parola e conseguente messa a reddito dello stesso. La responsabilità patrimoniale personale contestata, in tale ipotesi, in capo ad amministratori e dirigenti è pari a complessivi euro 82.261,6.

Medesima fattispecie di danno erariale ha riguardato il comune di SORRENTO. Anche in tal caso si è accertata la violazione degli obblighi di servizio discendenti dal doveroso rispetto delle norme di cui agli artt. 31 e 32 del DPR n. 380/2001 e art 6 della L.R. Campania 28/11/2001, n. 19, che presiedono all'accertamento della conformità delle opere edilizie realizzate rispetto alla richiesta del titolo edilizio presentato dal privato e assentito unitamente alla progettazione allegata, nonché quelle che disciplinano l'iter obbligatorio e vincolato, in caso di accertata non conformità. La mancata riscossione di quanto dovuto a titolo di occupazione da parte degli occupanti *sine titulo* e dalla mancata percezione di reddito, parametrato ai canoni medi di locazioni immobiliari per uso commerciale ha prodotto un danno all'erario quantificato in complessivi euro 2.033.120,8.

Azione di responsabilità, giunta anche a sentenza di condanna (Sez. Giurisdizionale della Campania sentenza n. 1079/15), ha, poi, riguardato la fattispecie particolarmente delicata del mancato utilizzo e messa a reddito del patrimonio confiscato alla criminalità organizzata. Il caso concreto è stato quello del comune di AGROPOLI ove sono stati condannati amministratori e dirigenti per non avere provveduto a sgomberare gli immobili in parola ancora abusivamente occupati da parte di coloro cui erano stati confiscati ed a mettere a reddito gli stessi. Attività di indagini per analoga fattispecie di danno erariale sono in corso nei confronti di altri enti locali.

Rilevante è stato anche l'approfondimento condotto nei confronti della mancata messa a reddito del patrimonio immobiliare di proprietà degli enti. La fattispecie contestata ha riguardato numerosissime unità immobiliari di proprietà del comune di Napoli, destinate ad uso non abitativo, la cui gestione è stata connotata da un marcato disinteresse e violazione delle regole dal comune medesimo imposte. Il tutto si è concretizzato nella mancata riscossione di rilevanti quote di reddito o anche nella concessione di taluni dei predetti cespiti in comodato d'uso gratuito in assenza dei presupposti per potervi accedere. Il danno contestato è pari ad oltre 3 milioni di euro.

Azione di responsabilità è stata, infine, attivata anche in merito alla fattispecie della cd cartolarizzazione realizzata attraverso la costituzione di una società partecipata. Trattasi della vicenda che ha interessato il comune di Eboli e la relativa società "Eboli patrimonio srl". In tale caso, al momento concretizzatosi in un invito a dedurre con contestuale istanza di sequestro patrimoniale *ante causam*, si è contestato il danno derivante da un ipotizzato abuso strumentale della predetta società, in quanto finalizzata al solo ed elusivo scopo di ottenere una anticipazione bancaria, cui l'ente comune di Eboli non poteva accedere, avendo violato il patto di stabilità interna. La programmata cartolarizzazione non è stata, infatti, nemmeno iniziata e la società, in perdita fin dal primo anno di esercizio, è stata poi messa in liquidazione. Il danno erariale contestato è di oltre 4 milioni di euro.

III. Attività conformativa

La disamina della attività condotta dalla procura contabile non può prescindere dall'approfondimento che meritano gli esiti conformativi connessi alla stessa. Deve infatti

denunciarsi con forza la erroneità della equivalenza che spesso viene formulata tra azione delle procure e repressione del danno. Non vi è ombra di dubbio che una delle finalità tipiche della azione di responsabilità per danno erariale sia rappresentata da quella risarcitoria e quindi repressiva. Ma non è l'unica e nemmeno la più rilevante. L'esperienza fino ad oggi maturata ha posto in concreta evidenza il rilevante effetto conformativo che, fin dall'avvio delle attività di indagine, è connesso all'intervento della procura erariale. In taluni casi giungendo, addirittura, ove ve ne sia la possibilità concreta, ad evitare l'incardinarsi dell'attività processuale ottenendosi una incisiva ed esaustiva azione di recupero da parte della amministrazione danneggiata dell'intero danno erariale contestato in sede preprocessuale. Ove anche non si giunga a tale risultato, è, comunque, emerso in modo lampante che il monito offerto dalla azione giurisdizionale, specie se connotata dalla adozione di misure cautelari patrimoniali, vale a incentivare efficaci condotte conformative.

Di ciò se ne possono offrire esempi concreti anche con riferimento alle azioni di responsabilità appena sopra descritte.

Nel caso delle aree standards del comune di AVERSA, indebitamente occupate, l'amministrazione, oltre ad avere collaborato fattivamente nel corso della attività di indagine, ha anche adottato comportamenti virtuosi addivenendo al materiale recupero e destinazione alle finalità pubbliche di talune della predette aree.

Analogamente il Comune di Napoli. A seguito della vasta e complessa attività di indagine condotta da questo ufficio inquirente, oltre ad avere, anch'esso, offerto una fattiva collaborazione nei confronti della delegata polizia municipale, la relativa dirigenza si è attivata al fine di porre riparo alla marcata incuria e non curanza che per lungo tempo ha connotato tale aspetto della gestione.

I nuovi orizzonti d'indagine sui beni culturali (S.P.G. Donato Luciano)

I. Le indagini della Procura

Il patrimonio storico e artistico costituisce un settore particolarmente rilevante sia in termini di competitività del Sistema Paese sia, soprattutto, per la funzione costituzionale di educazione e formazione delle future generazioni, costituendo l'espressione della nostra tradizione culturale e dei valori fondanti della Repubblica. Il nostro patrimonio culturale ci consente infatti di percepire plasticamente il legame indissolubile che ci lega ai nostri avi e a un passato glorioso costituendo allo stesso tempo un ponte proiettato nel futuro. Tutto questo impone, a monte, la definizione di politiche di conservazione e valorizzazione rispettose della Costituzione e, a valle, modalità di gestione virtuose che impediscano lo sperpero delle poche risorse disponibili o lo sviamento delle stesse dai loro fini. La ricchezza del patrimonio culturale esistente nella Regione si è scontrata, soprattutto in un recente passato, con una realtà amministrativa complessa, povera di risorse, priva di strategie dirette alla corretta conservazione e valorizzazione dei patrimoni e incapace di attivare minime forme interne di controllo. A testimonianza di tale situazione giova ricordare il "caso" emblematico delle sistematiche spoliazioni effettuate in danno dei beni librari rappresentati dalle raccolte della Biblioteca Statale Oratoriana annessa al Monumento Nazionale dei Girolamini di Napoli (cd. Biblioteca dei Girolamini). L'intervento della Procura contabile, che si è avvalsa del Comando Tutela Patrimonio Culturale dell'Arma dei Carabinieri, è stato decisivo per il recupero di migliaia di libri antichi di grande valore, trafugati e venduti in Italia e all'estero. Un'operazione di sottrazioni continue che ha determinato un danno alla collettività dovuto non solo alla materiale sottrazione di volumi di grande valore storico e culturale, ma anche alla distruzione dei cataloghi, allo smembramento dell'unità di collezioni librerie, all'asportazione di pagine e tavole dai volumi e alla devastazione derivata dal maldestro accatastamento in scatole e all'esposizione alla luce e all'umidità. Nel corso del 2015 la Procura ha monitorato l'esecuzione della sentenza 1101/2014 con la quale i responsabili sono stati condannati al risarcimento di euro 19.460.000,00. L'esecuzione è stata poi sospesa dalla presentazione dell'atto di appello da parte dei condannati, rigettato con la sentenza n. 60 del 2016 della Sezione Prima Giurisdizionale Centrale, che ha integralmente confermato le statuizioni della sentenza impugnata. Nel 2015, inoltre, la Procura ha avviato indagini con riferimento ad abusive occupazioni perpetrate ai danni del Complesso Monumentale denominato "Monumento Nazionale dei Girolamini". Data la complessità della vicenda, che involge delicate problematiche legali e storico-culturali, è stata conferita apposita delega al Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale – Reparto Operativo di Roma, per una compiuta verifica dello stato delle occupazioni in atto ed del titolo dei soggetti occupanti. Sono stati effettuati anche diversi sopralluoghi di ispezione e verifica.

Emblematico appare anche il caso della gestione del Commissario delegato per l'area archeologica di Pompei, quale soggetto attuatore dell'ordinanza di protezione civile 11 luglio 2008, n. 3692 recante "Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei". In tal caso, il ricorso a procedure in deroga alle leggi ha determinato l'incontrollata spesa di ben 79 milioni di euro con esiti palesemente insoddisfacenti in termini di messa in sicurezza e salvaguardia dell'area. Tale gestione, avviata con la precisa *mission* di adottare misure di carattere straordinario ed urgente finalizzate alla messa in sicurezza del patrimonio archeologico e alla rimozione delle situazioni di pericolo in atto per i visitatori (con conferimento al Commissario dei conseguenti poteri straordinari e in deroga alle vigenti normative), risulta aver privilegiato interventi diversi rispetto a quelli di messa in sicurezza, conservazione e restauro del patrimonio archeologico e da quelli comunque puntualmente autorizzati nei decreti con i quali è stato dichiarato e prorogato lo stato di emergenza. Questo emerge dalla relazione conclusiva delle verifiche amministrativo-contabile effettuata dall'Ispettorato Generale di Finanza della

Ragioneria Generale dello Stato sulla gestione commissariale, sulla cui base la Procura ha proseguito le proprie indagini già avviate nel 2014, avvalendosi del Gruppo di Torre Annunziata della Guardia di Finanza che aveva già seguito una parallela indagine penale della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torre Annunziata. In particolare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2008 (pubblicato nella G.U. n. 164 del 15 luglio 2008) è stato dichiarato, fino al 30 giugno 2009, lo stato di emergenza in relazione alla situazione di grave pericolo in atto nell'area archeologica di Pompei; stato di emergenza poi prorogato fino al 30 giugno 2010 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009 (pubblicato nella G.U. n. 182 del 7 agosto 2009), e infine anticipatamente revocato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 giugno 2010 (pubblicato nella G.U. n. 140 del 18 giugno 2010). A seguito della predetta dichiarazione di stato di emergenza sono state emanate nel tempo varie ordinanze di protezione civile; alla prima ordinanza (n. 3692 dell'11 luglio 2008), infatti, hanno fatto seguito, nell'arco di due anni, altri otto provvedimenti modificativi o integrativi (nn. 3696/2008, 3707/2008, 3742/2009, 3795/2009, 3807/2009, 3851/2010, 3884/2010 e 3885/2010). Tali ordinanze sono state oggetto, tra l'altro, della deliberazione n. 16/2010/P del 4.8.2010 della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti che ha sottolineato la sostanziale illegittimità del ricorso al potere di ordinanza con conseguenti procedure in deroga alle leggi, non ricorrendo i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza, consistenti nell'esigenza di tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dal rischio di gravi danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Le risorse complessivamente stanziare dalle ordinanze emanate per il superamento del contesto emergenziale nell'area archeologica di Pompei sono state pari a € 79.000.000,00 di cui € 40.000.000,00, ai sensi dell'O.P.C.M. 3692 dell'11.7.2008 (art. 4), a valere sulle risorse di bilancio della Soprintendenza di Napoli e Pompei ed € 39.000.000,00, ai sensi dell'O.P.C.M. 3851 del 2.3.2010 (art. 1), di cui € 18.000.000,00 a valere sulle risorse di bilancio della Soprintendenza di Napoli e Pompei ed € 21.000.000,00 a valere sulle risorse FAS – Fondo Aree sottosviluppate 2007-2013 assegnate alla Regione Campania. Dalle indagini svolte è emerso che dei circa 79 milioni di euro di risorse erogate, 48 milioni (pari al 61%) risultano realmente destinati ad interventi di messa in sicurezza mentre circa 23 milioni di euro (pari al 28%) risultano destinati ad attività di “valorizzazione e promozione culturale”. Nel corso del 2015 la Procura ha concentrato la propria attenzione sui lavori del complesso dei Teatri, contestando al Commissario delegato l'illegittimo affidamento dei lavori complementari realizzati nel 2010 per la fornitura di attrezzature per spettacolo e per l'allestimento scenico del Teatro Grande di Pompei per un importo di euro 5.778.939,00, esorbitanti e fuorvianti rispetto all'obiettivo di messa in sicurezza, conservazione e restauro del patrimonio del sito archeologico. Le disposizioni emergenziali, infatti, imponevano al Commissario delegato l'attuazione delle misure dirette alla messa in sicurezza e salvaguardia dell'area archeologica, senza alcun riferimento alla realizzazione di interventi per l'allestimento scenico e per la fornitura di attrezzature per spettacoli teatrali funzionali a consentire la messa in scena all'interno degli Scavi del cartellone estivo del Teatro San Carlo di Napoli (né avrebbe potuto essere diversamente considerata l'eccezionalità della misura e i citati presupposti del potere *extra ordinem* consistenti nell'esigenza di tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dal rischio di gravi danni derivanti da calamità naturali e da catastrofi). La gestione del Commissario, invece, è stata caratterizzata in buona parte dalla realizzazione di interventi diversi rispetto a quelli previsti nei decreti con i quali è stato dichiarato e prorogato lo stato emergenziale e nelle ordinanze di protezione civile adottate. Si consideri, tra l'altro, che gli interventi per l'allestimento scenico del Teatro Grande contestati dalla Procura ammontano a circa 5.800.000,00 euro (senza considerare gli affidamenti successivi sempre relativi al complesso dei Teatri) a fronte di interventi per la messa in sicurezza del complesso dei Teatri pari a circa 450.000,00 euro. In sostanza la Procura contabile, per quanto riguarda il complesso dei Teatri, ha contestato al Commissario di

aver realizzato uno sviamento dal fine pubblico impresso alle risorse commissariali di circa sei milioni di euro, destinandole all'allestimento scenico del Teatro Grande. In sede di invito a dedurre la Procura ha richiesto anche l'adozione del provvedimento cautelare del sequestro conservativo *ante causam*, autorizzato con decreto presidenziale del 23 febbraio 2015 e confermato con ordinanza del Giudice designato n. 154 del 24 aprile 2015. Sulla specifica vicenda pende attualmente giudizio di merito. Nel contempo l'indagine è stata estesa anche agli affidamenti successivi sempre relativi al complesso dei Teatri.

II. *L'ambito e i limiti della valorizzazione del patrimonio culturale*

Il fine che la legge fondamentale del patrimonio culturale assegna alla valorizzazione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 111 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) è quello di «promuovere la conoscenza del patrimonio» stesso, allo scopo di promuovere lo sviluppo della cultura». Appare evidente che la radice di quest'ultima espressione è calcata letteralmente sull'incipit dell'art. 9 Cost. («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura»). In effetti il Codice assegna alla valorizzazione il compito di integrare, e attuare in modo integrato, ciò che è disposto nei due commi di quell'articolo della Costituzione («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»). Questa lettura integrata dell'articolo 9 ha un fondamento importante in un discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti dell'arte e della cultura il 5 maggio 2003:

«L'identità nazionale degli italiani si basa sulla consapevolezza di essere custodi di un patrimonio culturale unitario che non ha eguali al mondo. Forse l'articolo più originale della nostra Costituzione repubblicana è proprio quell'articolo 9 che, infatti, trova poche analogie nelle costituzioni di tutto il mondo: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". La Costituzione ha espresso come principio giuridico quello che è scolpito nella coscienza di ogni italiano. La stessa connessione tra i due commi dell'articolo 9 è un tratto peculiare: sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela, dunque, deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, e cioè in funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile da tutti. Se ci riflettiamo più a fondo, la presenza dell'articolo 9 tra i "principi fondamentali" della nostra comunità offre una indicazione importante sulla "missione" della nostra Patria, su un modo di pensare e di vivere al quale vogliamo, dobbiamo essere fedeli. La cultura e il patrimonio artistico devono essere gestiti bene perché siano effettivamente a disposizione di tutti, oggi e domani per tutte le generazioni. La doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione e diffusione. Lo ha detto chiaramente la Corte Costituzionale in una sentenza del 1986, quando ha indicato la "primarietà del valore estetico-culturale che non può essere subordinato ad altri valori, ivi compresi quelli economici" e anzi indica che la stessa economia si deve ispirare alla cultura, come sigillo della sua italianità. La promozione della conoscenza, la tutela del patrimonio artistico non sono dunque una attività "fra altre" per la Repubblica, ma una delle sue missioni più proprie, pubblica e inalienabile per dettato costituzionale e per volontà di una identità millenaria».

Le più profonde riflessioni sulla valorizzazione hanno infatti chiarito che la si deve intendere come uno «strumento di sviluppo sociale»⁶, capace di far assumere al patrimonio «una valenza collettiva, grazie alla trasformazione ... della proprietà ... che si realizza nei beni culturali: beni pubblici proprio in quanto pubblica ne è la fruizione»⁷. E la fruizione va intesa come conoscenza, il cui aumento porta allo sviluppo della cultura. Chiariti i fini della valorizzazione, occorre poi precisare che il Codice dei Beni culturali (al secondo comma del citato articolo 6) pone un esplicito, invalicabile limite ai mezzi con

⁶ L. Casini, La valorizzazione dei Beni Culturali, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 3, 2001, pp. 651-707 (706).

⁷ L. Casini, Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali, in «Giornale di diritto amministrativo», 7, 2005, pp. 785-791 (791).

cui poter perseguire quel fine di aumento della conoscenza, sottoordinandola alla tutela, in ossequio al secondo comma dell'art. 9 Cost.: «*La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze*». Dunque, qualunque forma di “valorizzazione” non è tale se attuata in forme tali da pregiudicare, o anche solo mettere a rischio, la tutela del bene che si vorrebbe valorizzare. Allo stesso tempo la valorizzazione non può essere attuata mediante la semplice “privatizzazione” del patrimonio culturale in quanto la rendita prodotta dalle opere d’arte non è prettamente economica ma essenzialmente intellettuale e culturale e volta a contribuire al pieno sviluppo della persona umana e alla realizzazione di un’uguaglianza sostanziale ai sensi dell’art. 3 della Costituzione. In tal senso «*il patrimonio culturale non può essere messo al servizio del denaro perché è un luogo dei diritti fondamentali della persona. E perché deve produrre cittadini: non clienti ...*»⁸. In tale ottica vanno anche lette le forme di affidamento in concessione a terzi dei c.d. servizi aggiuntivi e delle attività di valorizzazione (anche in forma congiunta e integrata) e dell’organizzazione delle mostre temporanee, per evitare che le stesse si configurino come mere esternalizzazioni di pubbliche funzioni e cessioni ai privati dei pochi settori redditizi. Occorre in sostanza investire nelle strutture organizzative e nelle professionalità interne all’amministrazione, implementandone le capacità amministrative e tecniche, per evitare di preconstituire, attraverso la sistematica riduzione della capacità di gestione diretta da parte dell’amministrazione, un alibi alla eccessiva “privatizzazione” e alla fuga dallo Stato.

Quanto alle concessioni, inoltre, un elemento di criticità è stato indotto negli anni dalla durata delle stesse determinata da rinnovi e proroghe. Situazione, questa, stigmatizzata anche dall’Autorità Nazionale Anticorruzione secondo cui «*i servizi in esame continuano ad essere erogati dai precedenti gestori in regime di proroga; proroghe – si deve evidenziare – ormai non più sostenibili a livello normativo e, dunque, foriere anche di possibili profili di danno erariale*»⁹.

III. La nuova organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), il cui attuale profilo si riconduce al d.lgs. n. 368 del 1998, provvede alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico; promuove la diffusione dell’arte e della cultura e delle attività in materia di cinema e spettacolo dal vivo; a seguito, inoltre, della legge n. 71 del 2013, cura lo sviluppo, il sostegno e la valorizzazione del turismo, le relazioni istituzionali, la vigilanza sugli Enti e ogni altra attività non di competenza esclusiva delle Regioni. Le responsabilità affidate al MIBACT si inquadrano nell’odierno assetto costituzionale e, infatti, lo Stato e le Regioni, agiscono nel quadro di competenze delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. In particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). La Corte costituzionale ha, peraltro, già da tempo evidenziato che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale “il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni”; competenze destinate, peraltro, a profonde modifiche alla luce del disegno di legge costituzionale in materia di revisione del Titolo V della II parte della Costituzione. Ampio resta in ogni caso l’ambito di operatività del Ministero e delle sue strutture periferiche la cui attività, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, spazia in tutti i settori di attività concernenti la tutela, la conservazione, la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale. In tale ambito rilevanti appaiono anche le competenze relative al settore turistico in quanto la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituiscono risorse essenziali dell’offerta turistica e possono tradursi in rilevanti fattori di sviluppo economico. In sostanza la cultura e il turismo sono settori che, se correttamente gestiti, appaiono decisivi per il rilancio del

⁸ T. Montanari, *Privati del patrimonio*, Einaudi editore, 2015.

⁹ Deliberazione ANAC n. 10, adunanza del 6 marzo 2013.

Paese e fortemente interconnessi. In tale quadro risulta essenziale riconoscere il ruolo trasversale della cultura che si snoda sia nell'opera di tutela del patrimonio artistico sia in una valorizzazione dello stesso patrimonio da intendersi però non nel senso squisitamente economico di "messa a reddito".

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici hanno imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa delle amministrazioni pubbliche attraverso un'organizzazione delle strutture, complessivamente più snella e meno costosa. Un primo fondamentale ambito di riforma ha, in tale direzione, riguardato proprio il nuovo assetto organizzativo dell'Amministrazione del MIBACT attuata con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171. Al 31 dicembre 2015, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) si articolava in dodici uffici dirigenziali di livello generale centrali, un ufficio dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, un ufficio dirigenziale di livello generale presso l'Organismo indipendente di valutazione della performance e nove uffici dirigenziali di livello generale periferici¹⁰, coordinati da un Segretario generale. Molto capillare e complessa si presenta la nuova articolazione periferica che al 31.12.2015 si articolava in 17 Segretariati regionali (ex Direzioni regionali), 17 Poli museali regionali, 20 Musei dotati di autonomia speciale, 8 Istituti centrali; 7 Istituti dotati di autonomia speciale (di cui 2 di livello dirigenziale generale), 17 Soprintendenze archeologiche, 31 Soprintendenze per belle arti e paesaggio, 111 Soprintendenze archivistiche e archivi di Stato e 44 Biblioteche pubbliche statali¹¹. Su base regionale, sempre al 31 dicembre 2015, risultavano presenti in Campania 22 articolazioni del Ministero: il Segretariato regionale per la Campania; la Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia (dal 1° gennaio 2016 Soprintendenza Pompei); il Museo di Capodimonte, la Reggia di Caserta, il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, il Parco Archeologico di Paestum; il Polo Museale della Campania; la Soprintendenza Archeologica della Campania, la Soprintendenza belle arti e paesaggio per il Comune e la provincia di Napoli; la Soprintendenza belle arti e paesaggio per le Province di Salerno e Avellino; la Soprintendenza belle arti e paesaggio per le Province di Caserta e Benevento; la Soprintendenza archivistica della Calabria e della Campania; l'Archivio di Stato di Napoli; l'Archivio di Stato di Salerno; l'Archivio di Stato di Caserta; l'Archivio di Stato di Benevento; l'Archivio di Stato di Avellino, la Biblioteca Nazionale di Napoli; la Biblioteca Statale del Monumento nazionale di Montevergine; la Biblioteca Statale del Monumento nazionale della Badia di Cava; la Biblioteca Statale Oratoriana dei Girolamini di Napoli; la Biblioteca Universitaria di Napoli.

Alcune delle disposizioni normative degli ultimi anni hanno riguardato, peraltro, importanti articolazioni del Ministero presenti nella Regione, ritenute strategiche. Il riferimento è al DL n. 91 del 2013 (convertito dalla legge n. 112 del 2013), interamente dedicato alla cultura, e al DL n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 2014) che hanno previsto: la nomina di un Direttore generale di progetto per la realizzazione del Grande Progetto Pompei e ulteriori interventi per accelerarne la realizzazione; la costituzione della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia; la nomina di un Commissario straordinario chiamato a predisporre un Progetto di riassegnazione degli spazi dell'intero complesso della Reggia di Caserta.

Più di recente il d.m. 23 gennaio 2016, adottato in attuazione dell'art 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016), è intervenuto sulle strutture centrali e periferiche del Ministero, in particolare sulle soprintendenze, ridisegnandone l'organizzazione mediante la creazione di Soprintendenze miste Archeologia, belle arti e paesaggio su tutto il territorio nazionale, attraverso

¹⁰ Sono uffici dirigenziali di livello generale periferici del Ministero gli istituti dotati di autonomia (Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma; Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia; Galleria Borghese; Galleria degli Uffizi; Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma; Gallerie dell'Accademia di Venezia; Museo di Capodimonte; Pinacoteca di Brera; Reggia di Caserta).

¹¹ Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2014, Senato della Repubblica, 25 giugno 2015.

l'accorpamento delle 17 Soprintendenze Archeologia con le 31 Soprintendenze Belle arti e paesaggio (restando confermata la Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città dell'Aquila già istituita). A seguito della riorganizzazione saranno presenti sul territorio 39 Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, oltre alle due Soprintendenze speciali di Pompei e di Roma. In conseguenza della creazione della Soprintendenza ABAP, il decreto interviene su due uffici centrali di livello dirigenziale generale, la Direzione generale Archeologia e la Direzione generale Belle arti e paesaggio, che sono fuse in un'unica Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio. Inoltre il decreto assegna alle soprintendenze archivistiche anche le competenze in materia di tutela dei beni librari. Tali uffici sono quindi ridenominati Soprintendenze archivistiche e bibliografiche. Vengono poi costituiti dieci nuovi istituti autonomi. Al fine di assicurare la continuità delle funzioni di tutela del patrimonio culturale, le strutture preesistenti sono fatte salve fino alla conclusione delle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali dei nuovi uffici.

La complessiva riforma risponde, per l'amministrazione periferica, ad esigenze di semplificazione al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze. In tale ottica le Direzioni regionali sono state trasformate in Segretariati regionali del MIBACT (retti da dirigenti di II fascia) con il compito di coordinare tutti gli uffici periferici del Ministero operanti nella Regione, riconoscendone il ruolo amministrativo ed evitando la sovrapposizione alle competenze tecnico-scientifiche delle Soprintendenze. Allo stesso tempo però alle Soprintendenze, le strutture periferiche e operative del Ministero che si occupano quotidianamente sul territorio di beni culturali, la riforma lascia le sole competenze di tutela e conservazione, privandole della funzione di valorizzazione in particolare del patrimonio museale, attribuita ad una specifica Direzione generale per i musei; così ponendo le basi per la definitiva rottura del nesso essenziale e costituzionale tra tutela e valorizzazione.

IV. Lo stato di attuazione dei nuovi interventi nell'area archeologica di Pompei e del Grande Progetto Pompei

Il Grande Progetto Pompei (GPP) è un programma straordinario e urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro adottato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo in forza della legge n. 75 del 2011, candidato ed approvato al finanziamento comunitario (decisione comunitaria C (2012) 2154 del 29-3-2012), nell'ambito delle risorse del POIn "Attrattori naturali, culturali e turismo" FERS 2007-2013, con una dotazione complessiva pari a 105 milioni di euro. Con questo progetto, considerato anche l'evidente insuccesso e lo sperpero di risorse della precedente gestione commissariale evidenziate anche dalle indagini della Procura contabile, si è inteso incidere in maniera radicale e strutturale sulla salvaguardia, la tutela e la valorizzazione di un'area archeologica e di un patrimonio storico e culturale con caratteri di unicità e di rilievo assoluti, prevedendo al contempo una serie di misure volte al monitoraggio, anche finanziario, dell'intero processo di realizzazione delle opere.

Per imprimere ulteriore accelerazione all'attuazione degli interventi previsti dal progetto ed assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo, con la legge n. 112 del 2013 (conversione del DL n. 91 del 2013 c.d. "Valore Cultura"), sono state introdotte una serie di innovazioni organizzative, avviate a fine 2013 e messe a regime nel corso del 2014. E' stata, in primo luogo, disposta la separazione della Soprintendenza archeologica di Pompei da quella di Napoli, con la conseguente istituzione di una Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia (SAPES) e di una nuova Soprintendenza ai beni archeologici di Napoli (d.m. del 3 dicembre 2013). E' stato inoltre nominato un "Direttore generale di progetto" - cui si è proceduto con dPCM del 27 dicembre 2013 - posto a capo della Struttura di supporto al Direttore generale di progetto¹² e

¹² La Struttura di supporto al Direttore generale di progetto ha il compito di coadiuvare il Direttore nelle funzioni e attribuzioni ad egli affidate dal DL n. 91 del 2013 e, in particolare: definire e approvare gli elaborati progettuali degli interventi di messa in sicurezza,

dell'Unità "Grande Pompei"¹³, entrambe costituite con dPCM in data 12 febbraio 2014. Ulteriori misure di accelerazione degli interventi e semplificazione delle procedure sono state introdotte anche dal DL n. 83 del 2014 che, sotto il profilo organizzativo, ha previsto la costituzione di una Segreteria tecnica di progettazione presso la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia. Le misure di semplificazione delle procedure si sono invece concentrate in alcune deroghe e modifiche alla disciplina vigente sugli appalti pubblici, peraltro non tutte rivelatesi particolarmente adatte allo scopo, e in alcuni ulteriori oneri in capo al Direttore generale di progetto e talune facoltà, come la possibilità di revocare in qualsiasi momento il Responsabile Unico del Procedimento (RUP). L'approssimarsi del termine previsto (fine 2015) per il completamento del progetto ha indotto, infine, la Commissione europea e la Presidenza del Consiglio dei Ministri a sottoscrivere, nel luglio 2014 un Piano di azione per l'attuazione del GPP con l'obiettivo di stabilire in modo stringente il percorso di attuazione e i tempi di realizzazione. Il Piano ha, in particolare, indicato i risultati attesi per la fine del 2015 (spesa effettiva per i progetti conclusi per oltre 106 milioni a fronte di una aggiudicazione complessiva delle progettazioni avviate superiore ai 109 milioni), ha definito una serie di azioni e misure di recupero e ha appostato ulteriori finanziamenti "virtuali" ai fini del recupero delle economie di gara, per un importo di 34 milioni. La situazione del progetto evidenzia una forte ripresa delle attività e delle progettazioni che, dopo i ritardi registrati negli esercizi pregressi, ha in parte consentito il rispetto degli obiettivi definiti nel Piano di azione. Hanno contribuito a tale risultato le nuove norme sulla *governance* del progetto e, soprattutto, le misure di accelerazione contenute nel Piano. Meno incisive invece le misure introdotte con il DL n. 83 del 2014: per quanto concerne il rafforzamento organizzativo, tecnico e amministrativo, i bandi adottati per la selezione di candidature per la Segreteria tecnica di progettazione hanno consentito, con un certo ritardo, il completamento dell'organico con figure professionali attagliate all'esigenza, mentre per quanto concerne le candidature per la Struttura di supporto al Direttore generale di progetto e per l'Unità "Grande Pompei", la scarsa partecipazione di personale ha impedito l'individuazione di ulteriori funzionari da impiegare.

La più recente modifica operata al DL n. 83 del 2014 a seguito delle innovazioni disposte dalla legge n. 125 del 2015, di conversione del DL n. 78 del 2015, comporterà importanti modifiche nella *governance* del GPP, avendo disposto dal 1° gennaio 2016 la confluenza del Direttore generale di progetto nella istituenda Soprintendenza Pompei¹⁴. L'esatta attuazione del disposto normativo è comunque demandata ad un decreto ministeriale da predisporre a cura dei competenti Uffici del

restauro e valorizzazione previsti dal GPP; assicurare il tempestivo ed efficace svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto di servizi e forniture necessari alla realizzazione del GPP, seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; assicurare la più efficace gestione del servizio di pubblica fruizione e di valorizzazione del sito archeologico, predisponendo la documentazione degli atti di gara e seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; assumere direttive atte a migliorare l'efficace conduzione del sito, definendo obiettivi e modalità per assicurare il rafforzamento delle competenze e del contributo del complesso del personale della Soprintendenza agli obiettivi di miglioramento delle condizioni di fruizione e valorizzazione del sito; provvedere ad assicurare le condizioni di supporto organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e di valorizzazione di competenza della Soprintendenza.

¹³ L'Unità "Grande Pompei", della quale il Direttore generale di progetto assume la rappresentanza legale, ha il compito di redigere un piano strategico per lo sviluppo delle aree comprese nel piano di gestione del sito Unesco "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata", nonché per potenziare l'attrattività turistica dell'intera area. Inoltre, l'Unità "Grande Pompei" è dotata di autonomia amministrativa e contabile, al fine di semplificare la gestione amministrativa e contabile correlata agli oneri di funzionamento dell'Unità medesima e della Struttura di supporto al Direttore generale di progetto.

¹⁴ In particolare, l'art. 2, comma 5-ter, del DL n. 83 del 2014, introdotto dalla suddetta legge n. 125 del 2015, ha previsto che "*Al fine di assicurare la tutela e la valorizzazione del Sito archeologico di Pompei e delle aree limitrofe attraverso le modalità operative adottate in attuazione del Grande Progetto Pompei,..... lo svolgimento delle funzioni del Direttore generale di progetto, è assicurato fino al 31 gennaio 2019, nel limite massimo di spesa pari a 100.000 euro lordi per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, a valere sulle risorse disponibili sul bilancio della Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia. Dal 1° gennaio 2016, allo scopo altresì di consentire il rientro nella gestione ordinaria del Sito, il Direttore generale di progetto e le competenze ad esso attribuite ... confluiscono nella Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia, che assume la denominazione di 'Soprintendenza Pompei'. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo ... senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono adottate le misure di carattere organizzativo necessarie all'attuazione del presente comma, nonché sono definite le modalità del progressivo trasferimento alla Soprintendenza Pompei delle funzioni e delle strutture di cui al periodo precedente*".

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Sempre con la citata legge n. 125 del 2015, è stato disposto il prolungamento dell'impiego della Segreteria tecnica della Soprintendenza per tutto il 2016, con fondi a carico del bilancio ordinario del medesimo Ente.

L'ultimo stato di avanzamento, relativo al mese di dicembre 2015, evidenzia nel complesso una quota di interventi banditi (pur se solo in parte aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 157,5 milioni al lordo dei ribassi d'asta (oltre a 2,3 milioni mediante procedura di pre-informazione ex legge 106/2014 e 3,8 milioni a valere su fondi PON Sicurezza), cui hanno fatto seguito gare aggiudicate definitivamente per 126,9 milioni che si sono tradotte in circa 90,4 milioni al netto dei ribassi d'asta. E' stata, pertanto, conseguita la copertura in termini di competenza finanziaria con riferimento al finanziamento reale di 105 milioni aumentato dell'appostamento finanziario "virtuale" previsto dal Piano di azione per 34 milioni. La spesa effettiva ha raggiunto i 40,7 milioni (+35,9 milioni rispetto ai valori registrati al 31 dicembre 2014), attestandosi al 38% del target indicato nel Piano di azione. Quanto ai singoli interventi, il GPP è articolato in cinque piani esecutivi dei quali il più consistente è rappresentato dal "Piano delle opere" con una dotazione finanziaria di 85 milioni nel cui ambito gli interventi approdati alla fase di gara hanno raggiunto i 126,8 milioni¹⁵ (+ 50,3 milioni rispetto ai 76,5 milioni di fine 2014). Il Piano, parzialmente rivisto con riferimento all'originaria impostazione su 55 progetti, prevede interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e per la messa in sicurezza e il restauro architettonico degli apparati decorativi. Nello specifico risultano 16 i cantieri già conclusi¹⁶, 17 i cantieri aperti (rispetto ai 9 del 2014), 14 dei quali con previsione di conclusione entro il primo semestre 2016¹⁷, 2 i cantieri in attesa di essere avviati¹⁸ e 2 le gare con procedura di affidamento in corso¹⁹. Infine, sempre nell'ambito del Piano delle opere, 10 interventi²⁰ sono stati affidati all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo

¹⁵ Uno degli interventi approdati alla fase di gara (n. M "Lavori di messa in sicurezza dei fronti di scavo interni alla città antica, e mitigazione del rischio idrogeologico delle Regiones III- IV-V-IX") è stato bandito con fondi della Soprintendenza.

¹⁶ La messa in sicurezza della Regio VI (n. 6), il restauro architettonico della Casa delle Pareti Rosse (n. 13), il restauro architettonico e strutturale della Casa del Criptoportico (n. 14), il restauro degli apparati decorativi pittorici e pavimentali della casa di D. Octavius Quartio detta di Loreio Tiburtino (n. 17), il restauro degli apparati decorativi della Fullonica di Stephanus (n. 18), gli interventi di consolidamento e messa in sicurezza della Casa della Fontana Piccola (n. 26), il restauro degli apparati decorativi della Casa della Venere in Conchiglia (n. 30), il restauro degli apparati decorativi della Casa di Paquio Proculo (n. 31), il restauro degli apparati decorativi della Casa dell'Ancora (n. 32), il restauro degli apparati decorativi della Casa dell'Efebo (n. 33), l'attività di protezione e restauro dei calchi delle vittime dell'eruzione del 79 d.C. (n. 34), i lavori di restauro dell'Insula 15 della Regio VII (n. C), il restauro degli apparati decorativi della Casa delle Pareti Rosse (n. F), il restauro degli apparati decorativi della Casa del Criptoportico (n. H), i lavori di restauro degli apparati decorativi parietali e pavimentali della Casa dei Pigmei (n. L), i lavori di valorizzazione, decoro e messa in sicurezza dei punti di accesso alle domus, sostituzione dei cancelli, delle transenne e degli allestimenti didattici delle Regiones I, II, III (n. Italia per Pompei "Cancelli").

¹⁷ La messa in sicurezza previo assetto idrogeologico dei terreni demaniali a confine dell'area di scavo (n. 1), i lavori di messa in sicurezza delle Regiones IV-V-IX (n. 5+9), i lavori di messa in sicurezza della Regio VII (n. 7), la messa in sicurezza della Regio VIII (n. 8), il restauro architettonico e strutturale della Casa di Sirico (n. 10), il restauro e il consolidamento delle strutture della Casa del Marinaio (n. 11), il restauro architettonico e strutturale della Casa dei Dioscuri (n. 12), i lavori di restauro apparati decorativi e lavori di consolidamento e restauro architettonico-strutturale della Regio VIII dal vicolo di Championnet alle terme del Sarno escluse (n. 23+24), il restauro degli apparati decorativi della Casa di Giulia Felice (n. 25), i lavori di adeguamento case demaniali a servizio dell'area archeologica di Pompei: San Paolino, Casa Tramontano, Casina Pacifico, Aree Esterne e Servizi Annessi (n. 39), l'adeguamento e la revisione della recinzione perimetrale (n. A1), l'adeguamento e la revisione dell'illuminazione perimetrale degli Scavi (n. A2), il restauro degli apparati decorativi della Casa dei Dioscuri (n. E), il miglioramento dei percorsi di visita e contestuale realizzazione di percorsi per persone diversamente abili (n. N), il restauro dei Legni di Moregine (Legni), i lavori di eliminazione dei presidi temporanei esistenti nelle Regiones I, II e III (n. Italia per Pompei "Puntelli) e i lavori di riqualificazione, manutenzione, regimentazione acque meteoriche (n. Italia per Pompei "Coperture").

¹⁸ Lavori di messa in sicurezza delle Regiones I-II-III (2+3+4) e il restauro degli apparati decorativi della Casa del Marinaio (n. G).

¹⁹ Lavori di adeguamento case demaniali a servizio dell'area archeologica di Pompei: edificio di Porta Stabia e sistemazione aree esterne (n. 37) e i lavori di messa in sicurezza dei fronti di scavo interni alla città antica, e mitigazione del rischio idrogeologico delle Regiones III- IV-V-IX (n. M).

²⁰ Procedura per l'affidamento di rilievi e progettazione e attività di indagini afferenti l'intervento: Riconfigurazione delle scarpate e restauro dell'insula dei casti amanti (n. 15), procedura per l'affidamento di attività di rilievi e progettazione afferenti l'intervento: Restauro degli apparati decorativi e delle aree di giardino della casa di Cerere (n. 16), procedura per l'affidamento di rilievi e progettazione e attività di indagini afferenti l'intervento: Lavori di messa in sicurezza dell'insula occidentalis con le ville urbane della casa della biblioteca (VI,17,41), casa del bracciale d'oro (VI,17,42), casa di Fabio Rufo (VII,16,20-22), casa di Castricio (VII,16,16) (n. 27), procedura per l'affidamento di attività di rilievi e progettazione e attività di indagini afferenti l'intervento: Restauro e

sviluppo d'impresa "Invitalia", nelle funzioni di Centrale di committenza: per essi, la citata Agenzia ha avviato le procedure di affidamento dei servizi di progettazione, 5 dei quali sono conclusi e i restanti 5 sono in attesa di avvio. Relativamente ai restanti quattro piani, sono state bandite gare per 30,7 milioni, a fronte dei 20 inizialmente appostati. Volendo esaminare lo stato di attuazione dei predetti Piani ad un maggior livello di dettaglio, ne risultano completati due: il "Piano di rafforzamento tecnologico e di *capacity building*" e il "Piano per la fruizione, il miglioramento dei servizi e della comunicazione". Il "Piano della conoscenza" è completato nella sua impostazione originaria²¹, finalizzata alla realizzazione, mediante indagini e rilievi sull'intera area scavata, di attività conoscitive per la conservazione programmata; è in corso un intervento, finanziato con le somme recuperate dalle economie di gara, volto ad assicurare il condizionamento, la digitalizzazione e la catalogazione degli archivi fotografici e cartacei della Soprintendenza. Infine, per quanto concerne il "Piano della sicurezza", sono in corso i 2 interventi avviati per il censimento e la bonifica dell'amianto dalle superfici terrene del sito e per la copertura *wi-fi* dell'intero sito.

Le attività eseguite dalla Soprintendenza speciale per Pompei Ercolano e Stabia nel biennio 2014-2015, oltre a quelle relative all'attuazione del Grande Progetto Pompei, sono state concentrate su cinque settori:

- attività di tutela dei Beni di settore. In particolare proposte di dichiarazione di interesse culturale (ex art. 10 c.3 e 13 del D.Lgs. 42/2004) e adempimenti conseguenti all'emissione del Decreto di dichiarazione di interesse sugli immobili; regolarizzazione di confini; esproprio urgente di alcune aree di proprietà privata.
- esecuzione e completamento di interventi di restauro già programmati all'interno delle attività ordinarie della Soprintendenza per il sito degli Scavi di Pompei. In particolare è stato portato a termine il restauro degli apparati decorativi (pitture e mosaici) della Villa dei Misteri; è stato eseguito e concluso il restauro architettonico-strutturale della Casa dell'Ancora, uno degli edifici più articolati dell'antica Pompei e che attendeva da tempo un intervento (tali lavori sono stati la necessaria premessa per poter successivamente eseguire, con i fondi del Grande Progetto Pompei, gli interventi sugli apparati decorativi, tuttora in corso); sono stati eseguiti i lavori architettonico-strutturali alla Fullonica di Stephanus, una antica lavanderia-tintoria che si apre sulla Via dell'Abbondanza (anche il completamento di tali lavori ha consentito di intervenire subito dopo con il restauro delle pitture parietali e dei pavimenti con un progetto inserito nel Grande Progetto Pompei, recentemente conclusosi con la riapertura al pubblico dell'edificio nel dicembre 2015); uguale sviluppo ha avuto l'intervento di restauro architettonico eseguito con fondi ordinari nella Casa dell'Efebo e case annesse (completati – per quanto riguarda gli apparati decorativi – da un progetto del Grande Progetto Pompei e anch'essi conclusi recentemente con la riapertura al pubblico dell'articolato complesso nel dicembre 2015); alle attività di restauro eseguite con i fondi della Soprintendenza sono inoltre da aggiungere due interventi resi possibili dalle erogazioni liberali e sponsorizzazioni private e cioè il restauro della fontana a mosaico e di alcune pareti affrescate contigue nella Casa della Fontana piccola e il restauro dell'affresco di Adone nella

consolidamento della palestra delle Terme del Foro (n. 29), procedura per l'affidamento di attività di rilievi e progettazione e attività di indagine afferenti l'intervento: Lavori di consolidamento e restauro Terme Centrali (n. 35), procedura per l'affidamento di rilievi e progettazione e attività di indagini afferenti l'intervento: Restauro della casa delle Nozze d'argento (n. B), procedura per l'affidamento di rilievi e progettazione e attività di indagini afferenti l'intervento: Progetto di restauro e valorizzazione del settore settentrionale delle fortificazioni di Pompei - Torre di Mercurio (n. D), procedura per l'affidamento di rilievi e progettazione e attività di indagini afferenti l'intervento: Progetto di restauro dell'area della necropoli di Porta Ercolano a Pompei - villa di Diomede (n. I), procedura per l'affidamento di attività di rilievi e progettazione e attività di indagine afferenti l'intervento: Lavori di delocalizzazione e riqualificazione tecnologica dell'impianto di stoccaggio delle acque reflue Sito nell'insula 6 della Regio VII (n. P) e procedura per l'affidamento di attività di rilievi e progettazione e attività di indagine afferenti l'intervento: Restauro della casa di Rosellino e sistemazione delle aree a verde (quest'ultimo essendo un intervento di nuova realizzazione rispetto agli originali progetti).

²¹ Linea 1 "Servizi di diagnosi e monitoraggio dello stato di conservazione di Pompei" suddivisa in 6 interventi (lotti di gara) e Linea 2 "Indagini diagnostiche e studi per la mitigazione del rischio idrogeologico pianori e fronti scavo".

Casa di Adone ferito. Oltre a tali lavori, inseriti nella programmazione ordinaria, possono essere segnalati anche altri interventi urgenti e straordinari come i lavori di sistemazione della copertura provvisoria dell'edificio denominato *Schola Armaturarum* (iniziati a gennaio 2016) che nel novembre del 2010 fu interessato dal crollo del solaio.

- progettazione ed esecuzione di interventi di restauro e manutenzione per i siti degli Scavi di Ercolano, degli Scavi di Oplontis, degli Scavi di Stabia, degli Scavi di Boscoreale ed Antiquarium e del restante territorio di competenza.
- riorganizzazione dei depositi, inventario, catalogazione e informatizzazione dei beni mobili. Dal 16 febbraio al 7 agosto 2015 trentacinque giovani laureati nell'ambito del progetto "1000 Giovani per la cultura" sono stati ospitati a Pompei dove hanno affiancato funzionari e professionisti della Segreteria Tecnica nello svolgimento delle attività di tutela e valorizzazione del Patrimonio. In particolare sono stati impegnati nel riordino dei principali magazzini archeologici di Stabia, Oplonti e Pompei: i Granai del Foro, le Terme Femminili, il Macellum e il Quadriportico dei Teatri.
- esecuzione di interventi necessari per la valorizzazione del sito di Pompei; miglioramento del decoro urbano ed incremento della fruizione da parte dei visitatori; organizzazioni di convegni e mostre. Numerosi sono stati gli interventi, eseguiti da maestranze interne ed esterne, che hanno riguardato il miglioramento del decoro degli Scavi di Pompei, in particolare la sistemazione di adeguate delimitazioni dei cantieri in corso e la razionalizzazione/eliminazione di quelle esistenti. In particolare è stata ripristinata la percorribilità della Via dell'Abbondanza, importante arteria che collega due settori degli Scavi di Pompei, riaperta a seguito del dissequestro da parte del Tribunale di Torre Annunziata dell'area della *Schola Armaturarum*.

La sanità. (S.P.G. Francesco Vitiello)

I. *Gli interventi*

La Procura regionale ha attivato numerose istruttorie aventi ad oggetto il settore Sanità. Nel corso degli ultimi tre anni sono state aperte n. 428 vertenze; sono stati promossi n. 28 giudizi; sono stati richiesti n. 5 provvedimenti cautelari; archiviate n. 426 istruttorie. Sono in corso n. 565 indagini.

I processi sono stati celebrati nei confronti di amministratori, dirigenti amministrativi e sanitari; singoli medici; amministratori regionali; organi di controllo. Le materie intercettate dalle quali sono derivate ipotesi di danno al sistema sanitario raccontano di devianze: nel settore dell'intramoenia; nelle forniture e negli appalti; nei danni procurati alla struttura di appartenenza dalla cd. colpa medica; nella gestione del personale; nella attività di riconoscimento delle partite di debito e di credito e nei ritardi che hanno generato maggiori oneri per interessi e spese legali; nella commistione di interessi pubblici e privati nel campo della sanità convenzionata; nel riconoscimento di compensi e di indennità non dovute.

I giudizi in ambito sanitario conclusi nel solo 2015 hanno portato a condanne per complessivi 30.661.887,81 euro. Le azioni di recupero per l'esecuzione delle sentenze e per la conversione dei sequestri sono in corso.

E' estremamente difficile tracciare un quadro d'insieme delle patologie del settore che si affastellano nelle forme più varie: basti pensare, ad esempio, che nell'ambito delle stesse vicende, accertate da questa Procura negli ultimi anni, relative alla violazione del vincolo di esclusività che grava sui dirigenti del ruolo sanitario, si manifestano spesso numerose variabili. In ogni caso, a prescindere dalla "creatività" apportata ai singoli casi di malasanià, l'effetto che ne deriva è la negazione del diritto fondamentale alla salute. Si osserva, infatti, una spesa pubblica sanitaria che non raggiunge i suoi obiettivi istituzionali se non in minima parte, in quanto l'uso appropriato delle risorse pubbliche sovente è impedito dalla deviazione o dalla cattiva gestione delle stesse. Ma ciò che più d'ogni altra cosa costituisce dato estremamente temibile è il persistente mancato rispetto della programmazione dell'utilizzo di tali risorse. A ciò si aggiunge una mancanza di stabilità della governance delle strutture che compongono il SSR su scala territoriale ed il ricorso ormai continuo alle figure commissariali.

Nel corso dell'azione di questo Requirente si sono intercettati vicende quali quelle dei doppi pagamenti (Sentenza N. 912/2015), coinvolgenti dirigenti e dipendenti della ASL NA 1 Centro e della Regione Campania. La sentenza ha accertato la responsabilità delle macro-strutture dirigenziali della ASL e della Giunta Regionale della Campania per *culpa in vigilando* e si accerta, con conseguente condanna, un danno di 30.176.000,00 euro causato da ripetuti pagamenti indebitamente eseguiti dalla predetta ASL NA 1 centro. Si è trattato, in pratica, di pagare per due o addirittura tre volte, fatture già in precedenza evase. Ciò è stato possibile in virtù di uno stato di devastante disordine della contabilità dell'ASL, tale da essere definita da parte dell'attuale collegio dei sindaci, inattendibile. Attualmente sono in corso attività di recupero e di informatizzazione del sistema contabile. Tuttavia le misure adottate dall'Asl per fronteggiare il fenomeno sono risultate scarsamente incisive e comunque limitate alla regolarizzazione delle carte contabili relative al periodo 2012/2014²²

²²Il Collegio Sindacale dell'Asl evidenzia che attualmente le carte contabili da regolarizzare sono quantificate in 193,9 milioni di euro. Per circa 140 milioni di euro è iniziata la fase di lavorazione ma non si è arrivati ancora alla definizione dell'iter. Il periodo di riferimento delle carte ancora da realizzare è il biennio 2009/2010. Al 31/12/2015 le somme da recuperare sui doppi pagamenti accertati (per oltre novanta milioni di euro) ammontano a 39.612.000 euro. Nel periodo considerato venivano a riscontrarsi ulteriori doppi pagamenti per euro 18,8 milioni e si procedeva al recupero di 15,2

Altra vicenda sintomatica di sprechi in campo sanitario, riguarda il P.O. Umberto I° di Nocera Inferiore, in ordine alla dismissione delle strutture in ferro (passerelle) già realizzate e mai montate, che avrebbero dovuto costituire il passaggio esterno per il collegamento della Casa Materna alla Ginecologia, con abbandono del progetto originario. Il danno procurato all'Erario, è stato quantificato in 249.000,00 euro. Dalla vicenda emerge l'ulteriore effetto deleterio della mancata erogazione di un servizio - collegamento della Casa Materna alla Ginecologia, in attuazione del programma volto a favorire il benessere psicofisico della donna e del nascituro durante la gravidanza, il parto ed il puerperio - pur necessario, sia da un punto di vista formale ma anche come misura di civiltà. Rilevano, ancora, fatti relativi al conferimento di inutili incarichi professionali ex art. 15 septies D.L.vo 502/92, come quello, presso l'A.O. Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta, di dirigente dapprima della "U.O.C. Ufficio Stampa" e successivamente della "U.O.C. Comunicazione e Marketing; il danno procurato all'Erario è stato quantificato in 284.996,70 euro. Ulteriore vicenda causativa di danno erariale origina dall'illegittima corresponsione, da parte dell'ASL Caserta, di compensi a medici di medicina generale convenzionati, relativamente ad annualità differenti, per specifiche posizioni assistenziali, i cui assistiti erano in realtà deceduti o emigrati all'estero. Il totale del danno alle casse del Servizio Sanitario Nazionale è calcolato complessivamente in 1.511.925,13 euro. Si evidenzia che a seguito dell'azione di questo Requirente, la ASL Caserta - Servizio Controllo di Gestione e Sistema Informativo con nota del 28 ottobre 2015, ha segnalato il recupero delle indennità erogate ai medici di Medicina Generale anni 2003 - 2012, aggiornato al 19 ottobre 2015, per un importo complessivo di euro 1.453.704 .

Non mancano fattispecie dove gli effetti della negligente erogazione di cure sanitarie si ripercuotono sul SSR . La somma al cui pagamento, che risulta poi puntualmente eseguito, è stata condannata l'A.O.R.N. "A. Cardarelli" di Napoli, costituisce il danno procurato all'Erario, quantificato in 15.676,0 euro. Si osserva, poi come la spesa farmaceutica destinata a realizzare le cd. economie di scala, sfugga poi, nell'applicazione pratica ad una seria ed oculata gestione, come nel caso del Consorzio Farmaceutico Intercomunale, (CFI), con sede in Salerno, ente pubblico economico costituito dai di Salerno, Cava dei Tirreni, Scafati, Eboli, Baronissi e Capaccio, rispetto al quale sono emersi illeciti collegati all'approvazione del bilancio consortile. Infatti, si è accertato che attraverso un metodo sconosciuto alla pratica contabile, si alimentavano in modo costante e fittizio le rimanenze di magazzino. Le cifre relative alla differenza tra le rimanenze indicate in bilancio rispetto alle reali giacenze di magazzino constatate a seguito di ispezione della Guardia di Finanza delegata da questo Requirente, si riferiscono per intero alla patologia del danno erariale emergente pari a 598.723,18 euro per l'esercizio 2009 e a 481.903,04 euro per l'esercizio 2010.

Altra fonte di danno erariale discende dall'illecita gestione delle forniture di beni e di servizi, come nella fattispecie emersa attraverso indagini delegate ai NAS Napoli e relativa alle procedure di affidamento del servizio di pulizia dell'AORN A. Cardarelli che dal 1995 al 2014 hanno individuato ininterrottamente la stessa ditta privata. Veniva, infatti, accertato che alla società di pulizie era stato erogato un importo non corrispondente all'effettivo quantitativo di attività. L'avvio delle

milioni di euro. Ritiene che per i decreti ingiuntivi che si riferiscono a fatture relative agli esercizi 2012/2014 le registrazioni contabili sono attendibili e di conseguenza il Servizio Ragioneria è in grado di accertare la posizione dei vari fornitori e pertanto, non dovrebbero non più manifestarsi doppi pagamenti quantomeno come fenomeno di rilevante entità; per quanto attiene invece, all'emergere di doppi pagamenti riscontrati in seguito alla regolarizzazione delle carte contabili è altamente probabile il manifestarsi di ingenti somme già pagate. Suddette misure sono state ritenute insufficienti dalla Sezione regionale di Controllo della Campania con Deliberazione n. 6/2016, con conseguente accertamento del mancato superamento delle irregolarità riscontrate, a causa della scarsa incisività delle azioni intraprese dagli organi di gestione e di vigilanza regionali, nonostante i ripetuti allarmi sollevati dal Collegio Sindacale dell'Asl, dalla Procura, dalla Sezione Giurisdizionale e dalla stessa Sezione di Controllo della Corte dei conti e dal MEF.

indagini di questa Procura, pur non culminate in una formale imputazione, ha contribuito ad un importante cambio di tendenza ed alla nascita di comportamenti virtuosi, giacché la Direzione Generale del Cardarelli statui di recuperare in via cautelativa euro 5.407.351,71 oltre IVA al 20% mediante conguaglio sull'importo mensile di euro 934.375,00 oltre IVA che la società fattura per suddetti servizi, operazione attualmente terminata con esito positivo. Attualmente, dopo l'indizione di gara, a far data dal 1° novembre 2014, il servizio di Pulizia è svolto da altra società privata e ciò ha comportato –a parità di prestazioni- un risparmio quantificabile in 18.923.140,93 euro. In tema di gestione antieconomica di svariate unità immobiliari facenti parte del patrimonio immobiliare di proprietà della ASL NA 1, concessa alla ROMEO Gestioni spa, si evidenzia la antiigiuridicità delle condotte connotate dall'aver assegnato in uso le predette strutture, a canoni incongrui o a titolo di comodato gratuito, in assenza dei presupposti. Il danno pubblico che ne è emerso è ingente e si quantifica in 1.195.328,90 euro. Da una segnalazione proveniente da una sentenza del Giudice del lavoro e tramite successive indagini delegate alla Guardia di Finanza, emergeva, inoltre, che i medici di continuità assistenziale avevano continuato a beneficiare fino al dicembre 2014 della voce retributiva "indennità di continuità assistenziale", nonostante fosse stata soppressa da parte degli ACN 2005 e 2009 ; ne è conseguito un danno complessivamente accertato in 3.477.777,62 euro. L'ASL NA1 Centro decideva di sospendere l'erogazione delle somme illegittimamente concesse a decorrere dal dicembre 2014 (poco dopo l'avvio delle indagini) e di recuperare quanto illegittimamente corrisposto. Altra vicenda concerne l'inadempimento di taluni obblighi previsti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è soggetta la Regione Campania. La contestazione concerne, più in particolare, la mancata riduzione, da parte di AASSLL ed AAOO della regione Campania, delle unità dirigenziali, UOC (cd. primariati), rinvenute come in esubero in esito ad un lungo procedimento condotto in contraddittorio tra le predette strutture sanitarie e la medesima regione Campania. Il danno pubblico è stato quantificato in oltre 15 milioni di euro. Nel contempo, al fine di impedire l'aggravarsi del danno erariale di cui alla azione di responsabilità in corso, si è anche inoltrata istanza ex art 700 cpc orientata ad ottenere da parte del giudice contabile la emanazione dell'ordine di adempiere tempestivamente ad i puntuali obblighi contratti, in termini di riduzione delle UOD, da parte delle predette AASSLL ed AAOO nei confronti della Regione Campania.

Rileva, infine, una vicenda relativa ad un danno erariale perpetrato da un dirigente medico specialista, in ragione di prestazioni sanitarie compiute in violazione del vincolo di esclusiva. Il danno erariale, pari a 3.049.036,65 euro è stato determinato dalla reiterata violazione della specifica disciplina legale dell'attività professionale dei sanitari in rapporto di esclusività con le ASL, per la quale qualsiasi arbitrario esercizio dell'attività professionale concreta ex se un pubblico documento. Il danno corrisponde ai maggiori compensi erogati dall'Azienda Ospedaliera per il regime di esclusività ed indebitamente percepiti, ai quali vanno aggiunti gli altri compensi pagati dai privati per un'attività professionale prestata presso terzi senza autorizzazione del datore di lavoro pubblico. Nel contempo, al fine di impedire l'aggravarsi del danno erariale di cui alla azione di responsabilità in corso, si è anche inoltrata al Presidente della Sezione Giurisdizionale istanza di sequestro conservativo ante causam dei beni del presunto responsabile del danno. Da ultimo appare opportuno fare un breve cenno al fatto che alla fine di questo anno 2015 si è finalmente conclusa la realizzazione della struttura ospedaliera c.d. Ospedale del Mare. Trattasi di un'opera relevantissima destinata a potenziare l'intero patrimonio ospedaliero campano che ora dovrebbe disporre di risorse altamente specializzate per fare pienamente fronte a tutte le richieste provenienti dal territorio. L'intera realizzazione è stata caratterizzata da numerose attività da parte della Procura Regionale che in varie occasioni è dovuta intervenire per assicurare l'ultimazione dell'opera; realizzazione che sembrava definitivamente compromessa (con un grandissimo dispendio di denaro pubblico) fino alla nomina di un commissario regionale ed agli interventi dell'Avvocatura distrettuale dello Stato e di questa stessa Procura. Una prima transazione ha creato le condizioni per la ripresa dei lavori e

l'ultimazione dell'opera. Tale seconda fase è stata condotta, con l'assidua vigilanza della Procura Erariale, nei termini previsti; senza l'impegno di maggiori somme e senza la presentazione di riserve di alcun tipo. Oggi l'Ospedale del Mare è una realtà di cui la Regione può andare fiera. L'Ufficio di Procura sta seguendo, ultimate le operazioni di collaudo, la fase dell'effettiva attivazione dei vari reparti; per tale fase ha allertato i soggetti responsabili che non saranno tollerati ritardi di alcun genere e che eventuali atteggiamenti dilatori saranno valutati ai fini di far valere le eventuali responsabilità.

II. *La qualità dei servizi*

Più che ai dati aziendali macroeconomici che per il momento non sono molto indicativi di tendenza (i dati relativi al disavanzo ed all'indebitamento registrano ancora un andamento in buona parte positivo, frutto di politiche nazionali di intervento), vanno rapidamente individuati quelli relativi ai servizi sanitari, sia un punto di vista qualitativo che quantitativo, come emergenti dalla verifica degli adempimenti L.E.A. (livelli essenziali di assistenza) del Ministero della Salute del maggio 2015 e del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza del 1° aprile 2015 e del 25 novembre 2015, per il periodo 2011 - 2014. Tale rapida disamina si rende necessaria onde poter comprendere appieno alcune delle vicende generative di danno erariale sopra descritte.

Sulla valutazione dell'erogazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza), il Ministero della Salute, in occasione della verifica del 25.11.2015, ha assegnato alla Regione Campania 139 punti, con conseguente mancato raggiungimento dell'adempienza fissata al punteggio 160.

Ha segnalano criticità in particolare per gli indicatori: copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR); copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano (≥ 65 anni); numero di posti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali per 1.000 anziani residenti; numero di posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti; numero di posti in strutture residenziali che erogano assistenza ai disabili ogni 1.000 residenti e 18 Percentuale parti cesarei primari.

Inoltre, dalla lettura dei dati riportati relativamente all'assistenza ospedaliera, si rileva un decremento dell'ospedalizzazione fra il 2011 e il 2013; tuttavia, il tasso totale standardizzato di dimissione nell'ultima annualità considerata (pari a 187 per 1000 residenti) risulta ancora largamente superiore alla soglia di riferimento (160 per 1000 residenti). Per quanto riguarda la mobilità ospedaliera, l'8,2% dei ricoveri dei residenti (per acuti in regime ordinario) risulta effettuata presso strutture collocate al di fuori del territorio regionale (quota stabile nelle 3 annualità considerate), con una complessità media della casistica superiore al peso medio nazionale della casistica trattata fuori regione.

Anche per quanto riguarda le liste d'attesa, la Regione risulta inadempiente con rinvio al P.D.R.. Al riguardo, la Regione ha svolto attività di monitoraggio ex post. Dai dati presenti nel Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) risulta che i campi Classe di priorità, Garanzia tempi di attesa, Prestazioni in primo accesso e Struttura sanitaria erogatrice, presentano una valorizzazione inferiore alla soglia prevista (90%). La Regione richiama il D.lgs 33/2013 e dichiara che 8 aziende sanitarie pubbliche hanno implementato nei propri siti web la specifica sezione "Liste di attesa", 3 hanno indicato sul proprio sito web la sezione "Liste di attesa", ma le informazioni non sono conformi a quanto disposto dal D.lgs 33/2013 e le restanti 7 aziende sanitarie, nell'ambito del CUP hanno solamente accennato al rispetto dei tempi di attesa.

Circa il controllo della spesa farmaceutica, la Regione Campania evidenzia una spesa farmaceutica complessivamente superiore ai livelli fissati in corrispondenza dei tetti di spesa programmata, con un disavanzo di 159,9 milioni di euro. Evidenzia anche il superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale ed il mancato rispetto del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera. Nel

2014 la Farmaceutica convenzionata ha avuto una riduzione di circa 7 milioni rispetto al 2013. Per quanto attiene, poi al costo del personale, quello dipendente registra una riduzione per circa 60 milioni di euro rispetto al 2013, dovuta principalmente alla riduzione delle competenze fisse, alla riduzione del fondo di risultato e alla riduzione degli oneri sociali, TFR e contributi. Si registra invece un aumento del costo del personale non dipendente, valorizzato per 147,955 mln di euro, di circa 6 mln di euro. Si rilevano 1.155 unità in meno di personale al 31.12.2014, ai dati della "Tabella 2", rispetto al 31.12.2013. La diminuzione del costo del personale dipendente è attribuibile in parte alla riduzione delle unità lavorative, in gran parte dovuta al blocco delle assunzioni con una riduzione di oltre 1000 unità rispetto all'anno 2013 a cui, però, fa riscontro l'aggravarsi delle difficoltà organizzative ed assistenziali.

Anche in tema di accreditamento istituzionale la regione Campania risulta inadempiente. Il Ministero della salute rileva che la Regione continua a sostenere posizioni che "legittimerebbero" il notevolissimo ritardo, asserendo che la sentenza 292/2012 della Corte Costituzionale lederebbe il diritto alla tutela della salute nella Regione medesima, e che a distanza di un triennio la conclusione di tale *iter* ancora è lontana dal raggiungersi e che neppure nel P.O. 2013-2015 i tempi appaiono concentrati.

Per la regolarizzazione delle carte contabili, la struttura commissariale ha fatto presente che la mancata sistemazione delle carte contabili impattava negativamente sull'informativa contabile da rendere in bilancio, e pregiudicava anche il regolare avanzamento del piano dei pagamenti dei debiti sanitari di cui al decreto n. 12/2011 e al decreto legge n. 35/2013, causando potenziali casi, di "doppi pagamenti" o pagamenti inappropriati derivanti dal mancato abbinamento con le corrispondenti partite già pagate dal Tesoriere a seguito di ordinanze o assegnazioni giudiziarie. La standardizzazione del processo di regolarizzazione delle carte contabili e l'uniformità dei comportamenti delle aziende sanitarie interessate nel percorso di regolarizzazione ha facilitato la risoluzione dalla problematica permettendo di raggiungere i risultati odierni. Ha altresì rappresentato che, al fine di porre in essere il processo di regolarizzazione delle carte contabili, è necessario procedere alla ricostruzione dei fascicoli, il cui contenuto è rappresentato principalmente da: carta contabile, ordinanza di assegnazione del Tribunale di riferimento (in caso di interventi), atto esecutivo (decreto ingiuntivo, sentenza, ordinanza, estratto contabile).

Si ricorda che le aziende del SSR Campano interessate dalla problematica delle carte contabili sono la ASL Napoli 1 Centro e la ASL Napoli 3 Sud, per le quali di seguito si riporta lo stato di attuazione, rinviando, però, per l'ASL Napoli 1 Centro alla descrizione della vicenda relativa alla sentenza n. 912/2015 della Corte di conti, Sez. Giur. Campania.

Per quanto riguarda l'ASL Napoli 3, nella relazione trasmessa ai fini del monitoraggio del Programma Operativo Azienda predisposto in risposta alla delibera della Corte dei Conti n° 17/2015, rappresenta che alla data del 15 gennaio 2016 risultano totalmente regolarizzate le carte contabili relative agli esercizi 2013 e precedenti, mentre sono in corso di regolarizzazione carte contabili per un valore complessivo di ca. 18,7 mln di euro relative all'esercizio 2014 ed un residuo valore di carte contabili da regolarizzare relative all'esercizio 2015 pari a ca. 20 mln.

L'incidenza del costo del per acquisti di beni e servizi risulta costante per il periodo considerato, assestandosi intorno al 24%. Non hanno prodotto gli effetti previsti le azioni contemplate dalle norme sulla spending review.

Per quanto riguarda gli interventi strutturali necessari per consentire l'espletamento della libera professione intramuraria (cd. Gestione intramoenia), a seguito dell'approvazione da parte del Ministero della Sanità (DM 8 giugno 2001) del programma per la realizzazione delle strutture sanitarie destinate all'ALPI, con DGRC n. 1260 del 24/07/2008, la Regione Campania ha approvato il Programma per la realizzazione di interventi di edilizia sanitaria ed ammodernamento tecnologico dedicati all'ALPI, assegnando alle Aziende ospedaliere 41.658.568,45 euro (€ 39.250.740,03 a carico del Ministero della salute ed € 2.065.828,42 a carico della Regione). Gli interventi programmati per

le suddette Aziende sono stati singolarmente ammessi a finanziamento con decreti del Ministero della Salute ed i relativi lavori di realizzazione sono in corso, ad eccezione del progetto proposto dall'AO di Caserta per il quale è stata chiesta l'ammissione a finanziamento solo ad Aprile 2012.

Sul piano organizzativo, nell'ambito del citato Piano Regionale per il Contenimento delle Liste di attesa, la Regione, ha regolamentato la gestione delle prenotazioni per l'attività intramuraria ed ha definito alcuni aspetti organizzativi per l'erogazione di prestazioni in regime libero professionale.

Le Aziende Sanitarie sono tenute innanzi tutto ad organizzare l'accesso alle prestazioni rese in intramoenia attraverso il Centro Unico di Prenotazione (CUP), utilizzando apposite liste di prenotazione separate rispetto a quelle utilizzate per l'attività istituzionale. Devono quindi garantire che i volumi delle prestazioni rese nell'ambito dell'attività intramuraria non superino i volumi delle medesime prestazioni rese in ambito istituzionale.

Devono inoltre adottare tutte le iniziative utili a favorire il progressivo allineamento dei tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria, al fine di assicurare che il ricorso a quest'ultima sia conseguenza di libera scelta del cittadino e non di carenza nell'organizzazione dei servizi resi.

Per quanto riguarda la parte economica della gestione il saldo della gestione intramoenia (ricavi meno costi) è passato da ca. - 5,8 €/milioni nel 2008 a ca. 5,7 €/milioni nel 2014. In particolare nel 2008 si rilevavano ca. 53,2 €/mln di ricavi e ca. 59 €/mln di costi mentre nel 2014 si sono rilevati ca. 51,6 €/mln di ricavi e ca. 45,9 €/mln di costi.

Va rilevato che le normative di regolamentazione dell'intramoenia ospedaliera, hanno consentito il proliferare dell'istituto dell'intramoenia cd. allargata, quale percorso alternativo eccezionale rispetto all'attività intramuraria all'interno della struttura pubblica. L'intramoenia allargata ha vissuto una sorta di eterna precarietà a partire dal D. L. vo n. 502/1992 fino al D.L. 13/09/2012, n. 158 con termine ultimo il 28/02/2015 ed ha costituito una vera e propria fonte di abusi tuttora rilevati su tutto il territorio regionale e manifestantisi spesso in alternativa a pratiche del tutto illegali, quali l'esercizio della specialistica in completa violazione del vincolo di esclusiva. Da ultimo va comunque evidenziato che il fine dell'intramoenia non è il profitto aziendale, bensì l'abbattimento delle liste di attese mediante l'erogazione di trattamenti sanitari specialistici ad un costo contenuto, tali da poter costituire per l'utenza un'accettabile alternativa alla specialistica istituzionale.

III. *La politica sanitaria regionale*

In questi ultimi mesi si sono verificati, com'è noto, radicali cambiamenti nella governance preposta alla gestione del SSR in Campania. In particolare la nuova Amministrazione regionale ha adottato le seguenti decisioni incidenti sul settore:

1. Soppressione dell'Arsan. Con legge regionale, annunciando che in tempi brevi sarà soppressa l'Agenzia regionale per la Sanità. Risparmio previsto: 8 milioni di euro che potranno essere investiti in servizi per i cittadini. Le funzioni dell'Arsan saranno assorbite dagli Uffici regionali.
2. Riordino delle procedure di nomina dei direttori generali. Semplificazione della nomina delle Commissioni e Albo aperto alle professionalità campane e italiane.
3. Istituzione dell'Ufficio Speciale Ispettivo. Una task force effettuerà ispezioni mirate nelle strutture sanitarie regionali nelle quali attualmente non esiste alcun tipo di controllo.
Ha inoltre varato il seguente programma:
 1. Attuazione del processo di stabilizzazione del personale precario della sanità: assorbiti mille tra medici e operatori sanitari
 2. Incremento del fondo per gli interventi sociosanitari: semplificazione per le cure e le terapie dei malati di Sla

3. Costituzione della commissione regionale per la valutazione del parere di compatibilità espresso dalle Asl per l'esercizio delle attività sanitarie e socio-sanitarie. Esempio: semplificazione per le procedure di apertura studi professionali medici
4. Approvazione degli atti di gara per il servizio di elisoccorso, in proroga da diversi anni, e affidamento a So.Re.Sa. dell'espletamento della procedura di gara;
5. Costituzione di commissioni tecniche per lo start-up dell'Ospedale del Mare e per il ridisegno dell'offerta della città di Napoli: non saranno chiusi gli ospedali del centro ma riconvertiti in strutture territoriali. Saranno potenziati i Pronto soccorso
6. Avvio della sperimentazione del numero unico dell'emergenza 112;
7. Rete dell'infarto del miocardio acuto (IMA);
8. Registro tumori: adottato un software per tutte le strutture sanitarie della regione e partita la formazione
9. Istituzione del registro regionale dei donatori di midollo osseo;
10. Commissariamento aziende sanitarie: in attesa della nomina dei manager primo monitoraggio su efficienza e servizi
11. Revisione e approvazione del piano di rafforzamento delle attrezzature tecnologiche di alta qualità medico scientifiche delle aziende sanitarie con fondi POR;
12. Ricalcolo tariffe della radioterapia;
13. Direttive alle aziende sanitarie per l'attivazione, a legislazione vigente, di percorsi assistenziali integrati ospedale territorio per i pazienti oncologici e per gli affetti da gravi patologie.

Il governo del servizio sanitario regionale della Regione Campania è ancora caratterizzato dal prosieguo del piano di rientro mediante programmi operativi, come previsto dall'art. 2, comma 88 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sebbene non in conseguenza di risultati negativi di gestione. Nella vigenza del regime di Piano di Rientro, la Regione, nel luglio 2009, è stata sottoposta a commissariamento per non aver raggiunto parte degli obiettivi e in particolare l'equilibrio economico. Dopo il 2009 il Piano è proseguito mediante l'adozione di Programmi Operativi, fermo restando il commissariamento, nonostante i buoni risultati sul piano economico finanziario.

Commissario è stato il Presidente pro tempore della regione affiancato secondo i periodi da uno o due sub commissari, fino alle ultime elezioni regionali.

La legge di stabilità 2015, recependo il patto della salute tra Stato-Regioni e P.A. del luglio 2014, ha introdotto una profonda innovazione in materia di commissariamento.

Dal 2015 non possono più essere nominati commissari i presidenti delle regioni. Ciò ha comportato rilevanti conseguenze nella regione Campania in quanto, a seguito delle elezioni intervenute il 31 maggio, è decaduto dalla carica di commissario il presidente uscente della regione ma il nuovo commissario non è stato nominato tempestivamente dal Consiglio dei Ministri. La nomina del commissario e quella di un sub commissario che lo affianca sono intervenute solo l'11 dicembre del 2015 ma l'insediamento è avvenuto solo all'inizio del 2016.

Ciò ha comportato l'impossibilità di adottare provvedimenti commissariali per circa 6 mesi con conseguenti ritardi in tutta una serie di adempimenti, tra cui l'importante percorso di accreditamento delle strutture sanitarie e il perfezionamento dei progetti di rete ospedaliera e territoriale, come osservato anche dai tavoli di verifica.

Va evidenziato, poi, che a partire dal 2011, la Regione, ha avviato con Decreto Commissariale n.12/2011 e ss.mm.ii importanti azioni finalizzate a ricondurre a normalità i tempi medi di pagamento dei debiti del SSR campano, nonché a rendere più rapide le relative procedure di liquidazione dei debiti.

Tali provvedimenti hanno avuto come risultato finale la stipula di accordi transattivi con le principali Associazioni di categoria e/o con i fornitori singoli di maggior rilievo, determinando non solo il pagamento immediato totale e/o parziale di parte dei debiti in contanti, ma anche la rinuncia

da parte degli stessi debitori a interessi e spese legali con un notevole risparmio, nonché lo svincolo delle somme sottoposte a pignoramento.

Ad oggi risultano sottoscritti n. 43 Accordi transattivi per un valore complessivo pari a circa 2,7 €/mld con una previsione di risparmio su interessi e spese pari a circa 200 €/mln. A fronte di tali accordi hanno fatto istanza di pagamento circa 6.700 fornitori di cui oltre il 50% già verificati dalle Aziende Sanitarie.

In attuazione del Decreto Legge n. 35, convertito con modificazioni dalla Legge n. 64 del 6 giugno 2013, la Regione ha avuto accesso alla anticipazione di liquidità con rimborso in 30 anni, istituita per estinguere i debiti sanitari maturati al 31 dicembre 2012, ottenendo l'erogazione di circa 1 miliardo e 950 mln, di cui circa 957 mln nel corso del 2013 e circa 993 mln in data 27 giugno 2014.

La somma di circa 957 mln è stata interamente trasferita dalla Regione alle Aziende Sanitarie che ne hanno già certificato l'avvenuto pagamento nonché l'avvenuta chiusura contabile delle partite debitorie estinte di cui agli elenchi ("Piano dei Pagamenti") trasmessi al Ministero dell'Economia da parte della Regione).

Relativamente ai tempi di pagamento delle Aziende Sanitarie della Regione Campania, si evidenzia l'andamento per il periodo 2009-2014 a livello consolidato di SSR. (si segnala l'utilizzo di un metodo di calcolo empirico, dato dal rapporto tra i Debiti commerciali e costi per beni e servizi moltiplicato per 360) con un transito dei tempi medi da 427 gg. nel 2009 ai 160 gg. nel 2014. L'attuazione del piano dei pagamenti condotta negli anni precedenti ha contribuito a ridurre ulteriormente il livello complessivo dei debiti del S.S.R. e delle conseguenti azioni di recupero da parte dei crediti con consistenti riduzioni di oneri accessori. Ciononostante non sono ancora normalizzati i tempi di pagamento che si mantengono al di sopra di quelli normativamente previsti.

Sul piano della gestione economica il 2014 ha segnato un ulteriore consistente passo verso l'equilibrio strutturale del sistema.

I ministeri della Salute e dell'Economia e Finanza, mediante i tavoli di verifica, nel verbale della riunione del 25 novembre 2015, hanno infatti certificato i seguenti risultati definitivi del bilancio consolidato del servizio sanitario Campano, per l'anno 2014:

Risultato di gestione positivi	milioni di euro	182,869
Aziende sanitarie con utile di gestione	"	55,110
rettifica	"	0,001
risultato di gestione rideterminato (positivo)	"	127,760
coperture fiscali	"	22,655
risultato di gestione dopo coperture	"	150,415

I tavoli hanno quindi certificato:

Avanzo di gestione, al netto degli utili direttamente utilizzabili dalle aziende sanitarie, 127,760 milioni di euro. Le maggiori coperture fiscali possono rientrare nella disponibilità del bilancio regionale non essendo più necessarie per il S.S.R.

Conclusivamente, i dati e le proiezioni come sopra riportati, illustrano un andamento della spesa certamente indirizzato verso la normalizzazione. Occorre dare atto che le misure prese con il Piano di rientro e la gestione commissariale hanno dato una scossa al sistema che soltanto qualche anno fa sembrava correre solo nella direzione di progressive accelerazioni di spesa e di un incontrollabile aumento dell'indebitamento. La lettura "storica" della sanità, come sopra proposta indicherebbe una tendenza verso il risanamento anche se, è fuori di dubbio che le criticità storiche della sanità campana sono ben lontano dall'essere risolte. Tuttavia, tale dato parzialmente positivo è stato condizionato da una serie di interventi che nell'immediato futuro andranno a cessare in favore della

ripresa della normalità gestoria, quali lo sblocco delle assunzioni del personale sanitario e la cessazione del regime di impignorabilità dei crediti sanitari.

Rimane ancora molto da fare sul piano delle procedure contabili, degli adempimenti di riorganizzazione amministrativa e di eliminazione delle sacche di inefficienza dove alligna la mala sanità accompagnata dal permanere delle posizioni di potere che si esprimono ancor oggi con le baronie, le protezioni, le procedure di gara guidate, gli appalti troppo onerosi, l'intreccio degli interessi privati con quello pubblico, la debolezza dei controlli. Il sistema Sanità Campania, un sistema che, peraltro, è assai oneroso per i cittadini della Regione, sembrava non potersi sollevare; oggi i risultati ottenuti sembra tracciare strade di speranza. Ma ancora, una volta, occorre fare affidamento sul sistema dei controlli, ivi compresi quelli interni che se funzionassero potrebbero agire in via preventiva, al di là di mere petizioni di principio. Infatti, l'attività di controllo regionale con la sua programmazione e la sua tempistica non ha impedito sprechi e abusi, costantemente stigmatizzati e perseguiti da questo Requirente.

Allegato 2²³

**Guardia di Finanza
COMANDO REGIONALE CAMPANIA**

Ufficio Operazioni - Sezione Operazioni

SCHEMA DI SINTESI

Negli ultimi anni la profonda crisi economico-finanziaria che ha investito il Paese, unitamente agli stringenti vincoli imposti dalla U.E, ha necessariamente comportato una maggiore attenzione sul fronte della regolazione e del controllo della spesa pubblica, nell'intento di evitare un ulteriore aumento della pressione fiscale, di liberare risorse da destinare ad eventuali politiche di crescita e di conformare l'organizzazione e l'azione istituzionale della Pubblica Amministrazione a più elevati *standard* di economicità, efficienza ed efficacia.

In tale contesto, la Guardia di Finanza ha da tempo fatto proprio l'ambizioso proponimento di rappresentare, per gli interlocutori istituzionali, un polo di eccellenza per tutte le attività connesse alla tutela del bilancio pubblico nazionale e comunitario, stante il suo ruolo di Forza di polizia a competenza generale in materia economica e finanziaria.

L'azione del Corpo, in tale ambito, è volta a monitorare gli ingenti flussi di spesa che annualmente vengono movimentati, intercettando i fenomeni di illegalità più diffusi e/o maggiormente dannosi per le casse dello Stato e dell'Unione Europea.

In linea generale, conseguentemente, la Guardia di finanza è chiamata a sostenere, concretamente ed efficacemente, 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.

In particolare, il rapporto di collaborazione con le Procure Regionali della Corte dei Conti è stato oggetto, negli ultimi anni, di una profonda e significativa evoluzione, che ha portato da un lato la Guardia di Finanza ad ampliare progressivamente le risorse specificamente deputate allo sviluppo delle vertenze affidate dalle citate Procure Regionali, dall'altro queste ultime ad identificare i Reparti del Corpo quali principali interlocutori qualificati allorché i variegati contesti oggetto della loro attenzione necessitano di un approfondimento di tipo investigativo.

Su tale tema è rilevante sottolineare come, proprio in ossequio ai principi di economicità ed efficienza che devono contraddistinguere l'agire delle Pubbliche Amministrazioni, la Guardia di Finanza non abbia

²³ Allegato predisposto dal Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli – Gruppo Tutela Spesa Pubblica.

intrapreso esclusivamente la strada, consueta eppure talvolta effimera, di aumentare il numero di militari deputati alla collaborazione con la A.G. contabile, bensì abbia profondamente ripensato il proprio modello organizzativo per renderlo più rispondente alle mutate esigenze, concependo un dispositivo che esaltasse due dei principali pregi generalmente riconosciuti al Corpo: l'elevata preparazione tecnico/specialistica dei suoi Reparti di punta - segnatamente i Nuclei di Polizia Tributaria in sede di Capoluogo di Provincia - e la distribuzione capillare dei Reparti territoriali (Gruppi, Compagnie, Tenenze e Brigate).

D'altro canto, lo stesso Comando Generale ha introdotto un'importante novità organizzativa volta a porre a disposizione di tutti i Reparti operativi l'esperienza e la professionalità maturata dall'articolazione investigativa di punta in sede regionale - il Nucleo pt di Napoli - assunto al ruolo di "referente privilegiato" per i rapporti con la Procura Regionale.

Inoltre, sin dall'anno 2014, il Comando Regionale Campania ha formalmente offerto alla locale Procura contabile la propria disponibilità ad intraprendere un percorso formativo di medio periodo, che elevasse la capacità operativa dei Reparti di tutta la Regione nel settore, in guisa di renderli in grado di "assorbire" un numero crescente di attivazioni.

Questo nuovo modello organizzativo si è andato progressivamente consolidando nel corso del 2015, e si è sostanzialmente tradotto:

- nell'organizzazione di incontri tematici con Magistrati contabili, presso tutti i Comandi Provinciali, in 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;
- nel 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 dimostrate vincenti, riducendo i tempi di intervento e massimizzandone l'efficacia.

Il riferimento, a soli fini esemplificativi, è alla recente operazione di servizio, denominata "*Viribus Unitis*" che ha visto protagonisti i Nuclei pp.tt. di Napoli, Salerno, Caserta, Benevento ed Avellino e che ha consentito di accertare in tutta la Regione Campania un danno erariale complessivamente ammontante ad oltre 10 milioni di euro a danno del servizio sanitario nazionale in conseguenza di una prassi burocratica, inspiegabile quanto diffusa su tutte le AA.SS.LL. del territorio, che ha autorizzato il pagamento di un'indennità oraria ai medici di continuità assistenziale (meglio noti come *ex guardie mediche*) fino all'anno 2015, benché essa fosse stata abrogata e sostituita con un analogo e più vantaggioso beneficio economico sin dal 2005.

Altre operazioni con analoghe modalità sono attualmente in corso, nell'auspicio che, al di là delle pur importanti e significative azioni di responsabilità che verranno avviate, tali capillari azioni di contrasto ai diffusi fenomeni illeciti nel settore delle uscite, possano promuovere un processo di legalizzazione nelle procedure amministrative, di modo che l'azione della pubblica amministrazione si conformi ai principi di efficienza, efficacia e economicità sempre richiamati dal legislatore e sintetizzati nel concetto di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.

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 aumentato la propria capacità operativa, ottenendo, in tal modo, un incremento degli accertamenti di iniziativa e delle correlate *notitiae damnorum*, che, per la decorsa annualità ammontano complessivamente a 125, a fronte delle 38 riferibili al 2014.

I Reparti del Comando Regionale Campania, nel corso del 2015, hanno dimostrato, altresì, una maggiore recettività rispetto al numero di vertenze complessivamente ricevute e lavorate, ma soprattutto una crescente capacità operativa di corrispondere investigativamente alle attivazioni, stante il dato percentuale che vede oltre il 92% delle trattazioni approfondite coronate dalla

constatazione della sussistenza di un danno all'erario. In particolare, sono stati svolti 270 **interventi**, conclusi con imputazione di **responsabilità amministrativo contabile** nei confronti di **896 soggetti**, per un **nocumento erariale** complessivamente accertato di oltre **796 milioni di euro**.

Rispetto all'anno precedente, quindi, è senz'altro possibile evidenziare un netto miglioramento sia sotto il profilo del numero degli interventi sviluppati che sotto quello della loro efficacia, apprezzabile anche attraverso il mero rilevamento dell'ammontare complessivo dei danni erariali contestati.

In conclusione, l'anno 2015 ha segnato un momento di importante evoluzione nei rapporti tra Procura Regionale e Guardia di Finanza, nel cui ambito le Istituzioni si sono reciprocamente confrontate ed hanno progressivamente affinato i propri modelli organizzativi al fine di rendere complessivamente più incisiva non solo l'azione di repressione degli illeciti, ma anche la propria capacità di mettere in condizioni le Pubbliche Amministrazioni controllate, intervenendo in maniera mirata e tempestiva, di innescare autonomi comportamenti virtuosi tesi a contenere il danno per l'erario ed a recuperare per tempo le somme indebitamente erogate.

Nel prosieguo vengono riassunti i dati sintetici, delle attività esperite (d'iniziativa e su delega) dalla Guardia di Finanza nell'anno 2015, in materia di Danni all'Erario nell'ambito della Regione Campania.

Di seguito si segnalano, altresì, distinti per macroarea d'intervento, gli ambiti entro cui sono state condotte le attività di maggiore rilevanza.

I Società Partecipate

In presenza di una giurisdizione in costante evoluzione e di una normativa che procede nella direzione di assoggettare questi soggetti giuridici di diritto privato ai principi che informano l'attività propria della pubblica amministrazione, con riguardo alla modalità di scelta del contraente, alle procedure di affidamento di incarichi e/o consulenze esterne, alla selezione e all'assunzione del personale nel rispetto del patto di stabilità interno, nel 2015 numerose sono state le attività avviate nei confronti delle società partecipate

Tali realtà societarie, 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, si sono 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 gestio* di amministratori e dirigenti, addebitabile in taluni casi a indolenza o insipienza, in altri dolosamente perseguita al fine 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, spesso ad *ex* dirigenti in quiescenza, 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.

Nel prosieguo le più importanti operazioni svolte.

II Spesa Sanitaria

Il settore sanitario rappresenta, notoriamente, la principale voce di spesa pubblica in Italia ed anche quello 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.

La necessità di assicurare il diritto alla salute e livelli assistenziali adeguati ad una domanda crescente, in ragione di una popolazione via via sempre più anziana e della notevole incidenza delle patologie neoplastiche in un territorio gravemente afflitto da atavici problemi ambientali - non ultimo quello noto come "terra dei fuochi", ha contribuito notevolmente ad aumentare nel tempo tale voce di uscita nel bilancio regionale.

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 ed hanno dimostrato come la capillarità dell'azione, oltre a incidere profondamente sulle condotte illecite pregresse, con l'evidenza di un cospicuo nocumento erariale e correlate responsabilità amministrative, ha immediatamente avuto un effetto "conformativo" esplicitosi sia nell'interruzione dell'evento dannoso sia nell'avvio di azioni di recupero laddove ancora percorribili.

Di seguito si riportano alcuni casi esemplificativi delle indagini condotte nel comparto in argomento ove stati accertati danni alle pubbliche finanze per complessivi euro 64.676.850.

Nel prosieguo le più importanti operazioni svolte.

III Finanziamenti Pubblici

In tale comparto sono state condotte indagini in diversi settori, su delega della Procura Regionale della Corte dei Conti e/o d'iniziativa, inerenti all'utilizzo dei fondi:

- **pubblici** destinati alla promozione dell'impresa ed allo sviluppo del tessuto economico nella provincia di Napoli;
- **strutturali** ex legge 488/92;
- **destinati all'editoria** ex L. 250 del 7 agosto 1990.

Nelle circostanze attenzionate è stato accertato, a fattor comune, lo sviamento dei finanziamenti pubblici dalle finalità proprie delle norme (promozione dello sviluppo economico e sociale e del pluralismo democratico attraverso la libera informazione) a vantaggio diretto dei soggetti percettori delle pubbliche provvidenze.

Nel prosieguo le più importanti attività svolte nel settore che hanno consentito l'accertamento di danni erariali per un importo complessivo di euro 51.703.690.

IV Enti Locali

Non è mancata anche quest'anno l'attenzione riservata, a vario titolo, dal Corpo all'attività amministrativa degli Enti Locali, finalizzata anche in questo settore non solo ad accertare e reprimere le violazioni alle norme poste a presidio del buon andamento della P.A., ma anche e soprattutto ad avviare e/o ripristinare processi amministrativi virtuosi improntati alla tutela dei preminenti interessi pubblici

In questo ambito si segnalano le attività esperite dal Gruppo di Aversa della Guardia di Finanza nei confronti dei Comuni di Aversa ed Orta di Atella, rispettivamente nel settore dell'utilizzo delle aree pubbliche ed in quello degli incarichi esterni, i cui dettagli sono riportati nel proseguo.

V Doppio Lavoro - Cumulo Impieghi

Uno specifico settore, ove nel corso del 2015 si sono esperite significative indagini, ed altre sono tutt'ora in corso, è quello connesso alla violazione della disciplina dettata dall'art. 53 del D.Lgs.

165/2001 in tema di compatibilità e profili autorizzatori per l'esercizio di attività professionale *extra ufficio* da parte dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

Com'è noto, il rapporto di pubblico impiego è storicamente caratterizzato (a differenza di quello privato) dal c.d. regime delle incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico è preclusa (salvo limitate eccezioni) la possibilità di svolgere attività commerciali, industriali, imprenditoriali, artigiane e professionali in costanza di rapporto di lavoro con il datore pubblico.

La *ratio* di tale divieto, che permane anche in un sistema "depubblicizzato", va rinvenuta nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico ("I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" art. 98 Cost.), per preservare le energie del lavoratore e per tutelare il buon andamento della P.A. che risulterebbe, anche solo astrattamente, turbato dall'espletamento di un'attività imprenditoriale/professionale caratterizzata da continuità e professionalità, che potrebbe minare la regolarità del servizio, l'indipendenza del lavoratore e il prestigio della P.A.

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.

Un caso particolare è stato esaminato nel corso del 2015 ed attiene ad alcuni medici dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, che risultavano aver svolto, nell'ultimo decennio, migliaia di incarichi di consulenza medico legale per conto delle compagnie assicuratrici. In tal caso, contro i due medici, la Procura Contabile ha già proceduto, in via cautelare, con il sequestro conservativo *ante causam* per le somme indebitamente percepite, mentre alle compagnie assicuratrici sono stati elevati verbali pari al doppio dei compensi erogati ai sensi della legge 689/81, i cui dettagli sono riportati nel prosieguo.

VI Gestioni Commissariali

Come noto, le Gestioni Commissariali sottendono la possibilità di derogare ad alcune norme poste a presidio della trasparenza nella pubblica amministrazione, con l'intento di realizzare più agevolmente, attraverso una maggiore concentrazione di poteri/attribuzioni e di conseguenti disponibilità finanziarie, le finalità pubbliche in un contesto di tipo "emergenziale".

Le gestioni commissariali importano dunque, soprattutto, uno snellimento delle procedure di selezione del contraente privato, in modo da intervenire con rapidità ed efficacia e (in via teorica) per risolvere le criticità o quanto meno contenerne gli effetti. In passato le "soluzioni" emergenziali erano strettamente riferite ad eventi di tipo catastrofico, ove si imponeva una immediata reattività per garantire la sicurezza e la salute dei cittadini. Negli ultimi anni si è assistito, con significativa frequenza, ad un costante ricorso e per periodi prolungati di tempo all'uso di uno strumento amministrativo che, per definizione, dovrebbe avere carattere temporaneo ed eccezionale.

In alcune circostanze, tali concentrazioni di poteri, in un contesto percepito come emergenziale, hanno comportato uno sviamento dei poteri stessi ed il conseguente indebito utilizzo delle risorse pubbliche.

Con particolare riguardo ad una specifica vertenza, di cui con dovizia di particolari si argomenterà, fondi pubblici destinati a salvaguardare il patrimonio archeologico rappresentato dagli scavi di Pompei sono risultati illegittimamente dirottati dal Commissario Straordinario

“SOCIETÀ PARTECIPATE”

1. EAVBus Srl.

L'attività, esperita su delega della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania nell'ambito della vertenza 2012/2859/CPL, ha interessato l'intera gestione della partecipata regionale al trasporto locale “su gomma”, in conseguenza dell'avvio di una procedura di liquidazione volontaria e di una successiva sentenza dichiarativa di fallimento. Le indagini esperite hanno evidenziato, da una parte, numerose ipotesi di *mala gestio* attribuibili al management, dall'altra, non meno importanti sono apparse le responsabilità in capo alla Regione Campania, in qualità di socio unico della *holding* EAV S.r.l. e attraverso questa di EAV Bus, nell'ambito dell'esercizio del c.d. “Controllo Analogo”.

Riassumendo i termini della vicenda, le criticità emerse hanno riguardato:

- ✓ una gestione degli approvvigionamenti non conforme ai principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza, da cui è derivato un “danno alla concorrenza” quantificato in via equitativa, secondo consolidata giurisprudenza in euro € 569.336,75, nella misura minima del 5% del prezzo per gli approvvigionamenti;
- ✓ il ritardo nel recupero dei crediti aziendali verso enti clienti e società del Gruppo EAV, con conseguente ricorso all'indebitamento bancario, da cui è scaturito un “danno da finanziamento” derivante dagli interessi passivi ed altri oneri corrisposti agli istituti di credito, quantificato in euro di € 2.360.911,22;
- ✓ il mancato versamento nei termini, dei tributi e degli oneri previdenziali ed assistenziali cui è conseguita l'inevitabile erogazione di cospicue somme a titolo di sanzioni e interessi che hanno ulteriormente aggravato la già deficitaria situazione economica della società, per un ammontare pari a € 8.181.152,13.

Secondo la ricostruzione investigativa, il management aziendale, non è comunque stato l'unico responsabile della situazione di grave crisi economica e patrimoniale, che ha determinato prima l'azzeramento del capitale sociale e successivamente la dichiarazione di fallimento.

Infatti, è stato altresì evidenziato il concorso parziale della Regione Campania e della *holding* EAV S.r.l., sia per il mancato esercizio dei poteri di vigilanza riconosciuti al socio ma anche, e soprattutto, per aver omesso di effettuare qualsivoglia forma di “Controllo Analogo” sulla partecipata.

2. Torre Saracena Srl.

Con le vertenze nn. 2008/01320/CTL del 22 luglio 2008 e 2008/1336/CTL del 28 maggio 2009, la Procura Regionale della Corte dei Conti di Napoli ha delegato l'esecuzione di accertamenti finalizzati a riscontrare la sussistenza di ipotesi di danno erariale in ordine a presunte irregolarità perpetrate nel Comune di Forio d'Ischia, con particolare riferimento alle due società “Pegaso S.p.a.” e “Torre Saracena S.p.a.” unipersonale in “*house providing*”, susseguitesi nel servizio di raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani.

La “Pegaso S.p.a.” nacque il 30 maggio 1991 con un capitale di lire 500 milioni, sottoscritto per il 51% dal Comune di Forio e per il restante 49% da operatori commerciali e turistici per espletare il servizio di trasporto pubblico urbano.

Il 28 gennaio 1993 le fu affidata anche la gestione dell'attività di raccolta dei rifiuti solidi urbani, quelli cimiteriali ed altri minori.

L'inoculata gestione, la mancanza di controllo da parte degli organi sociali, sia della società che dell'Ente/socio, originarono l'insorgere di ingenti debiti tributari e contributivi, con conseguente maturazione di elevati interessi e sanzioni.

Il perdurare della predetta situazione rese necessaria una ricapitalizzazione da parte dei soci per un importo pari ad € 104.000, al fine di ripianare le perdite. In tale occasione la partecipazione del Comune aumentò dal 59% al 71%.

Con la “Pegaso S.p.a.” ancora in attività ed in persistente stato di perdita finanziaria, nel settembre 2007 il Comune di Forio d'Ischia, quale socio unico, costituì una nuova società, la “Torre Saracena S.p.a.” unipersonale in “*house providing*”, alla quale, il 30 ottobre dello stesso anno, la “Pegaso S.p.a.” cedette, tra l'altro, il ramo d'azienda comprendente la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi

urbani, lasciando ad essa l'originario servizio di trasporto pubblico urbano per il quale non percepì alcun compenso, atteso che l'ente deputato alla riscossione, compulsato dai creditori, bloccò tutti i crediti.

Lo stato conclamato di definitiva insolvenza comportò, in data 01 ottobre 2009, la messa in liquidazione volontaria della "Pegaso S.p.a." e, in data 24 febbraio 2011, con sentenza n. 51/2011 del Tribunale di Napoli, ne venne dichiarato il fallimento.

La società "Torre Saracena S.p.a.", attesa la manifesta e problematica situazione economica derivante dalla notevole esposizione debitoria dovuta all'acquisto del ramo d'azienda della "Pegaso S.p.a." e la perdurante *mala gestio* da parte dell'Ente, nell'aprile del 2010 venne posta in liquidazione volontaria.

All'esito degli accertamenti, è stata segnalata all'Autorità Giudiziaria contabile un'ipotesi di danno erariale di circa € 7.898.000, derivante dalla sommatoria del decremento del patrimonio netto della "Pegaso S.p.a." dal 2001 alla data del fallimento (€ 5.421.000 circa) e dell'importo del patrimonio netto rappresentato nel bilancio di liquidazione della "Torre Saracena S.p.a." (€ 2.477.000).

Il succitato importo è stato ricondotto alla responsabilità amministrativa dei componenti degli organi di gestione delle due società "in house", nonché al sindaco del Comune di Forio d'Ischia.

3. Castellammare Multiservizi S.p.A.

La vertenza è relativa al fallimento della "Castellammare di Stabia Multiservizi S.p.A.", società deputata alla raccolta dei rifiuti solidi urbani e interamente partecipata dal Comune di Castellammare di Stabia. Le indagini condotte su delega della Procura Contabile dalla locale Compagnia della Guardia di Finanza hanno consentito di smascherare le modalità con cui gli amministratori distraevano, a proprio vantaggio, il patrimonio societario attraverso una serie di artifici contabili volti a dissimulare il debito effettivo. Gli artifici contabili ed amministrativi hanno consentito agli amministratori della società di occultare compensi indebiti per se stessi e per i loro consulenti esterni, tra l'altro nominati in violazione delle norme poste a presidio della trasparenza e del buon andamento dei pubblici uffici. A conclusione delle indagini è stato accertato un danno erariale per un importo di euro 1.758.024,05 a fronte del quale, in data 16 novembre 2015, il Presidente della sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Campania ha emesso un decreto di sequestro conservativo di beni, fino a concorrenza del danno contestato, nei confronti dei due amministratori della citata Castellammare Multiservizi S.p.A..

"SPESA SANITARIA"

4. Guardie mediche

Attività inizialmente avviata dal Nucleo pt Napoli, su delega della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania nell'ambito della vertenza V2014/2909/CTL, con riguardo all'erogazione di una specifica indennità ai medici di c.d. "continuità assistenziale" (ex Guardie Mediche) da parte dell'A.S.L. Napoli 1 Centro, consentiva di segnalare alla citata A.G. contabile condotte idonee a configurare una possibile responsabilità amministrativa in relazione ad un cospicuo nocumento patrimoniale patito dalle pubbliche finanze negli ultimi 10 anni.

In particolare, è emerso che la citata indennità, introdotta con il D.P.R. 270/2000, pur soppressa a seguito dell'Accordo Collettivo Nazionale (ACN) del marzo 2005, a decorrere da gennaio del 2004, con l'introduzione di una "indennità omnicomprensiva oraria", è risultata essere stata indebitamente erogata dalla citata Azienda Sanitaria sino a tutto il 2014. Le indagini facevano emergere, altresì, che il Commissario ad *acta* per la prosecuzione del piano di rientro del settore sanitario della Regione Campania, con Decreto n. 87 del 24 luglio 2013, in sede di approvazione del nuovo Accordo Integrativo Regionale (AIR) dei Medici di Medicina Generale, contravvenendo all'A.C.N. del 2005 (e ai successivi del 2009 e del 2010) reintroduceva illegittimamente l'indennità di continuità assistenziale salvo poi provvedere, a seguito delle attività ispettive del Reparto, ad abrogare la specifica disposizione con il Decreto n. 149 del 24 dicembre 2014.

Gli elementi di conoscenza acquisiti nel corso delle attività ispettive facevano ritenere, anche alla luce della condotta tenuta dalla Regione Campania, che anche le altre AA.SS.LL. regionali potessero aver indebitamente erogato ai medici di continuità assistenziale l'indennità soppressa dall'A.C.N. del marzo 2005.

Pertanto, al fine di facilitare il collegamento info-investigativo tra i vari Reparti del Corpo e promuovere una adeguata standardizzazione delle procedure operative, in linea con le vigenti disposizioni in tema di ultra-provincialità dei Nuclei pt in sede di capoluogo di Regione, in data 5 maggio 2015 veniva convocata una riunione di coordinamento avente ad oggetto la possibilità di sviluppare su tutto il territorio Regionale analoghe indagini avvalendosi delle conoscenze maturate dal Nucleo pt di Napoli nello specifico comparto. Nell'occasione veniva redatta una "scheda operativa" che, oltre a fornire un quadro normativo e giurisprudenziale, compendia le attività da esperire al fine di individuare la fattispecie dannosa.

In data 7 maggio 2015 veniva, quindi, avviata d'iniziativa da parte dei Nuclei pp.tt. dipendenti da questo Comando Regionale una capillare azione nei confronti di tutte le rimanenti AA.SS.LL. regionali al fine di verificare la sussistenza di condotte dannose per l'erario con specifico riguardo all'indebita erogazione dell'indennità di continuità assistenziale.

Le attività esperite confermavano la bontà della tesi investigativa e portavano:

- ✓ alla segnalazione alla Procura contabile di un cospicuo documento erariale;
- ✓ all'avvio di procedure per il recupero delle somme indebitamente erogate;
- ✓ a conformare l'azione della Pubblica Amministrazione coinvolta ai criteri di efficienza, economicità e trasparenza.

La Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania, aderendo alle risultanze investigative, ha recentemente emesso 50 inviti a dedurre nei confronti di altrettanti dirigenti e funzionari delle AA.SS.LL. regionali e della Regione Campania, per un danno complessivamente quantificato in oltre 10,1 milioni di euro. In merito, altrettanto significativa è l'azione conformativa determinata dall'operazione di servizio, che comporta un risparmio medio sulla spesa sanitaria di oltre 1 milione di euro all'anno.

5. Neapolisanit.

A seguito di indagini di polizia giudiziaria condotte su delega della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nola, nell'ambito del p.p. 4118/13, nei confronti del Centro di riabilitazione "Neapolisanit S.r.l.", emergevano una serie di condotte delittuose finalizzate all'indebita percezione di denaro pubblico nell'esercizio dell'attività riabilitativa ex art. 26, L. 833/78.

Le investigazioni, orientate a riscontrare la sussistenza, in capo al centro di riabilitazione, dei requisiti essenziali per il mantenimento dell'accreditamento con l'A.S.L. NA3 Sud e la regolarità delle procedure con cui venivano richiesti i rimborsi, in ragione delle prestazioni rese, consentivano di disvelare una frode quantificata in euro 1.430.683,89, nonché l'esistenza di un'associazione a delinquere finalizzata alla truffa nei confronti del Servizio Sanitario, realizzata attraverso artifici e raggiri, consistiti nella simulazione di circostanze inesistenti, quali le prestazioni non effettuate e l'impiego di personale privo del necessario titolo abilitativo.

Nello specifico, presso i centri di riabilitazione come la "Neapolisanit S.r.l.", ciascun terapeuta abilitato, in una seduta della durata di 60 minuti, può effettuare una sola prestazione nei confronti di un solo paziente.

Al contrario è emerso che i terapeuti, alcuni dei quali privi di abilitazione, hanno effettuato nello stesso arco temporale più prestazioni. Muovendo dai gravi illeciti emersi in sede penale ed ottenuto il previsto nulla osta dalla prefata A.G. ordinaria, sono stati intrapresi accertamenti contabili d'iniziativa all'esito dei quali è stato segnalato un danno erariale quantificato in euro 1.430.683,89, pari ai rimborsi indebitamente richiesti.

La relativa responsabilità è stata ascritta al rappresentante legale della "Neapolisanit S.r.l.", per aver predisposto la pertinente documentazione contabile utile al conseguimento dell'indebito rimborso e riscosso le relative somme dall'A.S.L. NA 3 Sud.

6. Ospedale del Mare.

Con la vertenza n. 2013/522/STN del 9 maggio 2013, la Procura Regionale della Corte dei Conti di Napoli ha delegato il Nucleo pt Napoli all'esecuzione di specifici accertamenti in materia di danno erariale a seguito di una perizia di variante in corso d'opera per i lavori di realizzazione del plesso ospedaliero in Napoli denominato Ospedale del Mare, presentata dalla "Partenopea Finanza di Progetto S.c.p.A.", per il riconoscimento, dell'importo di euro 50.600.000 e non approvata dall'Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro, producendo un anomalo andamento del periodo contrattuale e inutili costi di gestione.

Il nuovo ospedale, realizzato nella periferia sud-est di Napoli (Ponticelli), finalizzato alla dismissione dei presidi ospedalieri del centro storico di Napoli e alla riqualificazione del territorio, s'inseriva nell'ambito dell'Accordo di Programma tra il Ministero della Salute e la Regione Campania. L'opera prevedeva la realizzazione di un plesso ospedaliero di 500 posti letto, di cui 353 per l'ordinaria degenza, 34 per *day-hospital*, 43 per *day-surgery*, 20 per la terapia intensiva e 50 nell'edificio albergo. Il costo complessivo ammontava a euro 425.402.863, a fronte di un importo iniziale di euro 210.639.715 del progetto preliminare.

Il servizio trae origine da un'indagine di p.g. svolta dal Nucleo pt Napoli, con la denuncia alla locale Procura della Repubblica di pubblici funzionari per reati riconducibili alla realizzazione in *project financing* del citato ospedale.

Nel corso dell'attività d'indagine delegata dalla A.G. contabile, sono state individuate le procedure per l'affidamento dei lavori, la progettazione, l'esecuzione dei lavori dal 2004 al 2012 e accertate le ragioni che hanno portato alla realizzazione di una parte dell'ospedale con modalità diverse da quanto previsto nel contratto concessorio, che hanno causato un aumento dei costi improduttivi per euro 50.600.000.

Si riportano in sintesi le anomalie accertate nel corso dell'attività investigativa:

- ✓ stipula di un atto ricognitivo mai deliberato dall'organo decisionale dell'A.S.L. Napoli 1 Centro, con il quale venivano modificati sostanzialmente i patti contrattuali originari, sbilanciando decisamente a favore della concessionaria "Partenopea Finanza di Progetto S.c.p.A." gli aspetti finanziari, i rischi, il sistema delle penali e precludendo l'esistenza di condizioni paritetiche tra i partecipanti alla gara d'appalto;
- ✓ approvazione del progetto definitivo sulla base dell'infondato presupposto che tutte le Amministrazioni avessero rilasciato parere positivo;
- ✓ ritardato adeguamento del progetto esecutivo alle prescrizioni rese in sede di Conferenza dei Servizi, in particolare quelle formulate dal Comune di Napoli per la realizzazione di un piano tecnico al terzo livello dell'edificio ospedaliero e di tetti giardino al corpo ospedaliero per riduzione dei consumi energetici;
- ✓ inizio dei lavori dell'ospedale e prosecuzione con un progetto esecutivo incompleto e non cantierabile;
- ✓ quantificazione e approvazione del maggior costo riferito alle opere aggiuntive prescritte dalla Conferenza dei Servizi pari ad euro 8.200.000, privo dei requisiti previsti dalla normativa sugli appalti pubblici per il riequilibrio del Piano Economico Finanziario, della copertura finanziaria, dell'acquisizione dei nulla osta del Comune di Napoli. Ciò ha causato una sospensione parziale dei lavori, con conseguenti maggiori costi e oneri improduttivi dell'opera;
- ✓ redazione di una ingiustificata perizia di variante priva dei requisiti di ammissibilità e con modalità difforme alla normativa in materia di AA.PP.;
- ✓ esecuzione di lavori indicati nella relativa perizia di variante priva di formale approvazione, di un ordine di servizio e del verbale di inizio lavori; parte di tali lavori riconosciuti furono poi inutili ed oggetto di demolizione a spese della concedente, causando un andamento anomalo del periodo contrattuale, con conseguente aumento di costi e oneri dell'opera e blocco dei lavori.

A questo punto è intervenuto, con l'assistenza della Avvocatura distrettuale dello Stato un atto transattivo con il quale sono state definite tutte le varie partite pendenti con la Società concessionaria ed è stato dato un nuovo assetto al contratto di appalto. A seguito di tale transazione la Procura regionale ha emesso atto di archiviazione e, nel contempo ha dato nuova delega alla GdF per verificare gli ulteriori sviluppi della realizzazione. Nel mese di dicembre 2015 la realizzazione

risulta completata senza ulteriori impegni finanziari e senza formulazione di riserve. La GdF sta ora verificando, su delega della Procura erariale che non ci siano ritardi nella fase dell'effettiva entrata in funzione del compendio sanitario.

7. Rientro della Spesa Sanitaria.

La Compagnia di Nola, su delega della Corte dei Conti di Napoli, ha approfondito alcune determinate emanate dalla Regione Campania nei confronti delle singole Aziende Ospedaliere e Sanitarie regionali per il raggiungimento dell'obiettivo, fissato nell'anno 2005 dall'art. 1, comma 180, della L. 30.12.2004, n. 311, di rientro dal disavanzo e di riqualificazione e riorganizzazione del servizio sanitario.

In adesione a tale obbligo normativo la Regione Campania, con Decreto del Commissario Ad Acta per il Piano di Rientro Sanitario della Regione Campania n. 18 del 18/02/2013, stabiliva di procedere alla riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale fissando dei nuovi parametri, particolarmente stringenti, per l'assegnazione di incarichi di dirigenza delle U.O.C. (Unità Operativa Complessa) e U.O.S.D. (Unità Operativa Semplice Dipartimentale), così da procedere, nel tempo, ad una razionale riduzione dei costi connessi alla remunerazione di tali figure dirigenziali. Con il predetto Decreto del Commissario Ad Acta veniva, infatti, stabilito che per l'attribuzione di incarichi di dirigenza era necessario:

- ✓ disporre di strutture composte da 17,5 posti letto per le strutture complesse in ambito ospedaliero;
- ✓ insistere su un territorio con una popolazione non inferiore a 13.515 abitanti per le strutture complesse in ambito territoriale;
- ✓ disporre di 1,31 strutture semplici per le strutture complesse, sia in ambito ospedaliero che territoriale.

Le attività d'indagine condotte hanno permesso di riscontrare che nessuna delle AA.OO. e AA.SS.LL. della Regione Campania si è mai adeguata alle disposizioni stabilite con il predetto Decreto del Commissario ad Acta cagionando così, dal 2014 ad oggi, un danno complessivamente pari ad euro 15.995.112,60 derivante dai maggiori oneri sostenuti dalla Regione Campania a titolo di retribuzione dei dirigenti titolari delle strutture che avrebbero dovuto essere sopresse.

Gli accertamenti condotti hanno consentito di rilevare, inoltre, che il ritardo nell'applicazione dei criteri di contenimento della spesa in parola e, quindi, nella concreta riduzione delle unità organizzative in esubero, è da attribuire alla colpevole inerzia serbata dai singoli dirigenti della Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, nonché al mancato controllo nei confronti delle medesime esercitato dalla dirigenza regionale competente in merito. All'esito delle indagini la Procura Contabile ha proceduto ad emettere:

- ✓ 30 inviti a dedurre nei confronti di altrettanti soggetti che, nel tempo, hanno ricoperto la carica di Direttore di Aziende Sanitarie, Ospedaliere ed Universitarie della Regione Campania;
- ✓ 17 richieste *ex art 700 c.p.c.* finalizzate ad interrompere, immediatamente, il pagamento degli incarichi individuati in esubero nei confronti dei Direttori delle 15 Aziende Sanitarie, Ospedaliere ed Universitarie della Regione Campania, nonché del Presidente della Regione Campania e dell'attuale Commissario ad Acta per la Sanità.

“FINANZIAMENTI PUBBLICI”

8. Camera di Commercio di Napoli

Nell'ambito di una vertenza delegata dalla locale Procura della Corte dei Conti per la Campania, orientata a verificare l'esistenza di possibili irregolarità nella gestione dei fondi pubblici da parte della Camera di Commercio di Napoli, il Nucleo pt Napoli è pervenuto all'acquisizione di un dettagliato complesso probatorio attestante l'esistenza di un "sistema" fraudolento che, attraverso la Giunta camerale (organo esecutivo della CC.I.AA.), consentiva alle associazioni di distrarre finanziamenti pubblici, destinati alla promozione dello sviluppo socio-economico-imprenditoriale del territorio, destinandoli a vantaggio proprio dei rappresentati delle stesse associazioni.

In particolare, è stato provato che una delle associazioni datoriali - UNIMPRESA - rappresentata in giunta, dopo avere ottenuto tale posizione attestando falsamente una rappresentatività che non possedeva, finalizzava la propria attività esclusivamente all'illecito dirottamento dei fondi pubblici camerali in favore di aziende riconducibili a parenti ed affini del rappresentante legale, attraverso il finanziamento di progetti, in realtà, in tutto o in parte fittizi.

Nell'ambito degli accertamenti, sono inoltre emerse gravi illecità anche a carico dei rappresentanti di altre associazioni datoriali, tra le più rappresentative a livello nazionale (CONFCOMMERCIO e CONFAZIENDA).

All'esito delle indagini veniva disposto il sequestro conservativo di disponibilità finanziarie e crediti verso terzi nei confronti di 10 soggetti sino a concorrenza di circa 1,4 milioni di euro, nonché notificato l'invito a dedurre nei confronti di 27 responsabili per un danno quantificato in oltre 2 milioni di euro.

9. Le Calorie Srl.

Il Nucleo pt Napoli è stato delegato a svolgere accertamenti di natura amministrativo-contabile nell'ambito della vertenza 2007/03648/LNO instaurata presso la Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania, in relazione ad una presunta indebita percezione di finanziamenti comunitari a carico di fondi strutturali (F.S.E.R.) percepiti della società "LE CALORIE S.r.l."

Gli accertamenti esperiti, anche sulla scorta delle pregresse indagini di polizia giudiziaria condotte dallo stesso Reparto, nell'ambito dei procedimenti penali nn.rr.1855/04 RG mod.21 e 3616/06 RG mod.21, incardinati presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, hanno consentito di accertare:

- ✓ l'emissione di false fatturazioni e la sovrapposizione di diverse operazioni commerciali (cessione di brevetti industriali, cessione di terreni, costruzione di opere murarie, fornitura di impianti, prestazioni di servizi di ingegneria etc.), intervenuta tra varie società riconducibili al sodalizio criminale e "LE CALORIE S.r.l.", al fine di far lievitare le spese oggetto di rendicontazione alla banca concessionaria;
- ✓ fittizi finanziamenti a soci e aumenti di capitale della società "LE CALORIE S.r.l.", con lo scopo di dimostrare fittiziamente il possesso del requisito del "capitale proprio investito nel progetto";
- ✓ fraudolente annotazioni contabili ed attestazioni di pagamenti di fatture da parte dei vari amministratori succedutisi nella gestione della società "LE CALORIE S.r.l.", mediante ricorso anche ad effetti passivi o "promissory notes" (pagherò cambiario internazionale), attestanti fatti non veritieri circa il presunto raggiungimento dei diversi stati di avanzamento lavori (S.A.L.);
- ✓ la produzione di documenti falsi, attestanti costi relativi al personale dipendente utilizzato nelle attività di ricerca e di sviluppo superiori a quelli effettivi.

All'esito delle indagini è stato segnalato alla Procura Contabile un documento erariale a danno del bilancio Contabile pari ad euro 29.261.953,76, ascritto alla responsabilità di nr. 9 soggetti.

Convenendo con le risultanze investigative la Procura Contabile delegava mirati accertamenti patrimoniali nei confronti dei responsabili, al fine di adottare un provvedimento di sequestro conservativo *ante causam* a garanzia del cospicuo credito erariale.

Il Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Campania, in data 27 aprile 2015, con apposito provvedimento, autorizzava il sequestro di beni immobili, conti correnti e crediti vantati verso terzi sino a concorrenza di euro 29.261.953,76, nei confronti della società "LE CALORIE Sr.l." e dei rappresentanti legali pro tempore della stessa.

10. Villaggio Turistico Maree.

Il Nucleo pt di Salerno, su delega della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania, ha dato esecuzione ad un decreto di sequestro conservativo (con contestuale invito a dedurre) in favore del Ministero dello Sviluppo Economico di Roma, nei confronti di una società proprietaria di un villaggio turistico denominato le Maree, ubicato a Marina di Pisciotta (SA).

Il sequestro ha interessato le disponibilità immobiliari del rappresentante legale e dell'amministratore di fatto della società destinataria del provvedimento.

Tale misura cautelare a garanzia del credito erariale, è scaturita dall'accertamento di un nocumento erariale complessivamente ammontante ad euro 2.612.078,00, conseguenti ad una accertata frode a danno del bilancio nazionale, per indebiti contributi pubblici, *ex lege* 488/92, percepiti dalla "Dolphin Party S.r.l."

Le indagini, in particolare, hanno consentito di acclarare un meccanismo delittuoso attuato anche mediante la creazione *ad hoc* di società schermo essenzialmente tramite:

- ✓ emissione di false attestazioni per l'ente erogatore;
- ✓ utilizzo di fatture relative ad operazioni in tutto o in parte inesistenti emesse da molteplici imprese complacenti;
- ✓ reimpiego delle somme illecitamente ottenute per un successivo fittizio ed artificioso aumento del capitale sociale, a sua volta propedeutico ai fini della percezione del contributo pubblico.

II. Cooperativa Stampa Democratica.

Il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, in virtù di un protocollo d'intesa, siglato tra il Comando Generale della Guardia di Finanza ed il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.I.E.), preposto all'erogazione dei contributi previsti dalla L. 250 del 7 agosto 1990, nonché ai controlli a posteriori dell'esistenza dei requisiti per le società editrici che hanno richiesto e/o percepito le stesse provvidenze, ha incaricato il Nucleo pt Napoli di eseguire un controllo successivo (*ex art. 6, comma 3, DPR 223/2010*) nei confronti della "Cooperativa Stampa Democratica", in qualità di editore della testata giornalistica "METROPOLIS QUOTIDIANO".

All'esito degli accertamenti sono stati acquisiti sufficienti elementi probatori idonei ad ipotizzare, a carico dell'Amministratore Unico della Cooperativa Stampa Democratica, il reato di truffa aggravata ai danni dello Stato, per avere con artifici e raggiri indotto in errore il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, al fine di ottenere indebitamente i contributi all'editoria per un ammontare complessivo pari ad € 9.398.573.

Muovendo dai gravi illeciti emersi in sede penale, il Reparto, ottenuto il previsto nulla osta dalla prefata A.G., ha intrapreso accertamenti contabili d'iniziativa all'esito dei quali ha rilevato un danno erariale, anch'esso quantificato in euro 9.398.573, riconducibile alla responsabilità amministrativa del citato A.U..

Infatti, il procedimento amministrativo che sfocia nel decreto della Presidenza del Consiglio di concessione delle provvidenze pubbliche, prevede, tra l'altro, che il richiedente autocertifichi la sussistenza di una serie di requisiti di ordine «soggettivo» e «oggettivo», incombenza, questa, assolta dal rappresentante legale della Cooperativa.

In particolare, attraverso tale documento inviato al Dipartimento dell'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per tutte le annualità in cui è stato richiesto il contributo, è stato fraudolentemente autocertificato il possesso di una serie di requisiti ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000, in guisa di ingenerare, a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria -, una lesione ingiusta e concreta di un interesse pubblico, patrimonialmente valutabile.

“ENTI LOCALI”

12. Standards urbanistici Comune di Aversa.

L'indagine originava da un'autonoma attività info-investigativa condotta dal Gruppo Aversa su una presunta *mala gestio*, riguardante il patrimonio immobiliare del comune di Aversa, in particolare afferente alla mancata disponibilità al patrimonio dell'ente di varie aree di proprietà, costituenti i c.d. "standards urbanistici".

Dopo preliminari riscontri veniva notiziata la Procura Regionale della Corte dei Conti, che conferiva specifica delega per sviluppare l'attività di servizio.

In definitiva, l'attività posta in essere evidenziava l'inerzia dell'amministrazione comunale, che per decenni aveva subito e tollerato l'indebita occupazione delle aree *standard*, comportandone la sottrazione alle finalità pubbliche, in una realtà come quella aversana che già risultava altamente deficitaria dal punto di vista dei servizi forniti alla cittadinanza.

Tutto quanto emerso, pertanto, arrecava un danno alle finanze del suddetto comune, essendosi illecitamente sottratti, in via di fatto, al patrimonio indisponibile dello stesso ed alla destinazione pubblica cui erano destinati *ex lege*, numerosissimi cespiti immobiliari, con un evidente depauperamento del predetto patrimonio e, di immediato riflesso, un conseguente danno alla collettività ed al relativo benessere sociale.

In definitiva veniva segnalata, alla Procura contabile, un'ipotesi di **danno all'erario quantificabile in complessivi euro 2.567.707,00** così ripartito:

- (1) relativamente al campione costituito da 40 *standard* urbanistici di proprietà del comune, veniva accertato che 29 di queste aree erano occupate senza titolo da privati e sottratte alla disponibilità del patrimonio comunale, cagionando un danno alle finanze pubbliche dell'ente locale pari ad euro 2.147.020,00;
- (2) avuto riguardo allo *standard* urbanistico usucapito da privato in danno del comune, si accertava che, a causa dell'inerzia dell'amministrazione comunale, l'ente locale aveva patito un danno erariale pari ad euro 285.166,00;
- (3) in ordine agli oneri concessori non introitati dal Comune di Aversa, veniva accertato un danno erariale pari ad euro 135.521,00,

ascrivibile alla responsabilità amministrativa del **sindaco e tre dirigenti pro tempore** del comune di Aversa.

In ultimo, si evidenzia che, nel corso dell'attività, a seguito di intimazioni rivolte direttamente dal Sostituto Procuratore Generale titolare dell'inchiesta, l'amministrazione comunale, con una serie di attività, "*liberava*" alcune delle aree indebitamente occupate, abbattendo le opere murarie nel tempo edificate dai privati, in corrispondenza dei predetti *standard* urbanistici. Tali operazioni di abbattimento modificavano, in talune zone della città di Aversa, la conformazione urbanistica, attraverso la creazione di giardini ovvero zone pubbliche prima inesistenti.

13. Consulenze esterne Comune di Orta di Atella.

L'attività svolta dal Gruppo Aversa, attraverso la disamina della documentazione e lo studio della normativa di settore, consentiva di accertare, per gli anni 2013 e 2014, evidenti irregolarità perpetrate dall'amministrazione comunale nel conferimento degli incarichi di collaborazione esterna in posizione di *staff*, nonché con qualifica dirigenziale, in violazione delle prescrizioni imposte dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 (conv. in legge con modif. dall'art. 1, comma 1, L.122/2010). Pertanto, veniva segnalata alla Magistratura contabile un nocumento erariale per oltre **400.000,00 euro**, ascrivibile alla responsabilità amministrativa del **sindaco e del responsabile finanziario** del comune di Orta di Atella (CE).

“DOPPIO LAVORO E CUMULO IMPIEGHI”

14. Doppio Lavoro INPS.

Il Nucleo pt Napoli ha portato a compimento un'attività ispettiva, nel settore del doppio lavoro e/o cumulo di impieghi da parte dei dipendenti della P.A, in relazione alla violazione dell'art. 53 del D.lgs 165/2001 e s.m.i., all'esito della quale, in ottemperanza a quanto previsto dal comma 7-*bis* del medesimo articolo, è stato segnalato un cospicuo danno erariale alla Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania a carico di un medico dell'INPS di Napoli. È emerso, infatti, che:

- ✓ 13 soggetti privati (compagnie di assicurazione), nel periodo dal 2009 all'11 novembre 2013, hanno conferito ad uno stesso soggetto n. 9.511 incarichi di consulenza medico legale retribuiti, per un importo complessivo pari ad euro 832.226, in assenza dell'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza del medico (Direzione Regionale per la Campania dell'INPS di Napoli), in violazione dell'art. 53, commi 9 e 10 del D.Lgs. 165/2011. Inoltre le stesse compagnie assicurative, per n. 8.172 incarichi, hanno omesso di comunicare all'INPS, entro i termini previsti, i compensi corrisposti al citato dipendente pubblico a saldo delle fatture emesse per un importo complessivo pari ad euro 815.020, in violazione dell'art. 53, comma 11. Per dette condotte antigiuridiche, ai sensi, rispettivamente, dei commi 9 e 15 dello stesso articolo, è stata applicata - mediante la redazione di 13 processi verbali di contestazione (la cui notifica è stata delegata ai Reparti competenti per territorio) - una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti al dipendente pubblico, per un ammontare complessivo di euro 3.294.492;
- ✓ lo stesso medico, nell'ultimo decennio, è risultato aver svolto in assenza di autorizzazione n. 19.036 incarichi di consulenza medico-legale, percependo indebiti compensi per complessivi euro 1.866.112. Tali compensi, oltre ad essere stati oggetto di segnalazione al Nucleo Speciale Pubblica Amministrazione per le successive comunicazioni al Dipartimento Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi del comma 7-bis del più volte citato art. 53 del Dlgs. 165/2001, sono stati ascritti alla responsabilità amministrativa e segnalati alla Procura della Corte dei Conti per la Campania.

Nei confronti delle società assicurative che hanno conferito incarichi senza la prevista autorizzazione e/o che hanno omesso di comunicare all'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico (INPS) i compensi erogati, sono stati elevati p.v. di contestazione *ex art.* 16 L. 689/81 definiti con il pagamento in misura ridotta (1/3 della sanzione massima prevista), che hanno comportato un introito per l'erario pari a complessivi euro 990.000,00.

“GESTIONI COMMISSARIALI”

15. Scavi di Pompei

Nell'ambito dell'operazione di servizio denominata “POMPEI TROPHY”, su delega della Procura Regionale della Corte dei Conti per la Campania, il Gruppo di Torre Annunziata della Guardia di Finanza ha svolto complesse indagini, mirate ad accertare la sussistenza di profili di responsabilità amministrativa-contabile in capo ai soggetti coinvolti nell'affidamento ed esecuzione dei lavori complementari realizzati nel 2010 per la fornitura di attrezzature per spettacolo e per l'allestimento scenico del Teatro Grande di Pompei, funzionali a consentire la messa in scena all'interno degli scavi del cartellone estivo del Teatro San Carlo di Napoli.

Tali lavori furono affidati senza gara ed in violazione delle disposizioni emergenziali che imponevano al Commissario delegato l'attuazione delle misure dirette alla messa in sicurezza e salvaguardia dell'area archeologica, tra cui la realizzazione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria occorrenti per impedire il degrado dei beni archeologici e consentirne la piena fruizione ai visitatori, senza alcun riferimento ad interventi relativi all'allestimento di strutture o acquisto di attrezzature mobili per spettacoli teatrali.

A conclusione delle specifiche attività istruttorie, su richiesta della Procura Regionale della Corte dei Conti, veniva disposto il sequestro conservativo *ante causam* su beni mobili ed immobili sino a concorrenza del danno patrimoniale accertato, pari ad euro 5.778.939,05, nei confronti del Commissario della Protezione Civile per la gestione dell'emergenza nell'area archeologica degli scavi di Pompei ed emesso invito a dedurre nei confronti di nove alti dirigenti componenti, a vario titolo, la Commissione ministeriale di indirizzo e coordinamento, che aveva il compito di approvare il piano degli interventi e di assicurarne la congruità rispetto all'obiettivo della messa in sicurezza e salvaguardia .