

PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI
PER IL LAZIO

ADUNANZA PER L'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2013

MEMORIA REDATTA IN DATA 20 FEBBRAIO 2013
DAL PROCURATORE REGIONALE
DR. ANGELO RAFFAELE DE DOMINICIS

* * * * *

1. Profili introduttivi e preliminari alla presente Relazione.

L'anno che si è da poco concluso è stato caratterizzato *da due eventi di portata storica*: dalla riforma dell'articolo 81 della Costituzione (L. Costit. n. 1 del 2012) e dalla nascita di un "governo tecnico" o, come suole dirsi in dottrina, "*del Presidente*"; governo che attraverso lo strumento della *spending review* ha introdotto nel paese *un'austerità* più dura ed incisiva e, secondo alcuni, addirittura di portata irreversibile.

Sulla riforma costituzionale dell'articolo 81 della Costituzione parleremo più diffusamente nell'ultima parte della presente relazione; qui basterà ricordare che essa è stata approvata in seconda votazione da ciascuna Camera con la maggioranza - quasi plebiscitaria! - dei due terzi, forse nell'intento di bypassare il rischio del referendum confermativo, secondo la previsione dell'art. 138, terzo comma, della

Costit., mentre si è sostenuto, in alcuni settori dell'opinione pubblica, non senza qualche dose di impudicizia, che la "ratio" posta a fondamento della riforma sia stata quella di "indirizzare messaggi" all'Unione Europea e, soprattutto, ai "mercati internazionali".

Inoltre, nella predetta Legge Costituzionale al principio del pareggio di bilancio annuale si è fatto accompagnare quello dell'istituzione di un organismo interno al sistema parlamentare, avente la funzione di controllo sulla finanza pubblica ed, altresì, di garanzia circa l'obbligo del mantenimento dell'equilibrio tra entrate e spese, nonché di attestazione della qualità ed efficienza delle leggi formali di spesa.

Il che sembra manifestarsi in controtendenza con la previsione del referto quadrimestrale della Corte dei Conti, in ordine alla certificazione della buona e corretta tipologia di copertura e della tecnica di quantificazione degli oneri relativi alle leggi di spesa, così come dispone l'art. 17 della L. n. 196 del 2009.

Ma ciò, secondo alcuni, non avrebbe mortificato il ruolo istituzionale della Corte dei Conti, cui, anzi, risultano affidate con legge ordinaria nuove attribuzioni; ad esempio, nel settore delle materie attinenti alla finanza regionale ove è stata prevista l'estensione *dei giudizi di parificazione sui rendiconti annuali delle Regioni*, da compiersi con la solennità del rito contenzioso e con la formale partecipazione del Procuratore regionale.

Senza contare che già con il decreto legislativo n. 149 del 2011 veniva prestata attuazione all'articolo 126 della Costituzione, con la previsione che la Corte dei Conti si disponesse ad accertare, con le garanzie del giudizio di responsabilità, i fatti "contrari alla Costituzione" o

le “*gravi violazioni di legge*” che avessero dato luogo ai *dissesti sanitari* ed alle collegate disfunzioni patologiche in pregiudizio dell’essenziale servizio di assistenza sanitaria in ambito regionale.

Condizione questa che avrebbe dovuto preludere, poi, all’applicazione delle sanzioni politiche, della rimozione dalla carica di Presidente della giunta regionale e della declaratoria d’ineleggibilità e/o di incompatibilità a quella funzione pubblica.

Si è riconosciuta, pertanto, alla figura del Procuratore presso la Corte dei Conti quella funzione dissuasiva di promotore di giustizia e di attore pubblico legittimato ad agire, in rappresentanza dei diritti e degli interessi superindividuali, per la tutela dei beni, materiali ed immateriali, della Repubblica nel suo complesso (articolo 114 della Costituzione).

Riconoscimento, peraltro, che si coniuga perfettamente con il carattere monitorio delle sentenze di condanna della Corte dei Conti, espressioni dell’azione di contrasto dello Stato-Comunità contro le *fattispecie di disservizio* e le illiceità di qualsiasi specie e genere, causative di danno pubblico o di pregiudizio erariale.

Nel 2012 il legislatore, perseguendo il disegno di contenimento della spesa pubblica, iniziata già con il d.l. n. 78 del 2010 e continuata, poi, con le manovre estive del 2011, ha varato la legge di stabilità del 2012, proclamando il blocco della contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2010-2012, la sospensione degli automatismi stipendiali e la cristallizzazione dei trattamenti retributivi, fino al 2014 compreso, producendo, altresì, una rilevante sequenza di decreti legge (n. 98/2011, n. 138/2011 e 201/2011) con i quali, tra l’altro, è stato disposto il blocco del *turn over* e nuovi vincoli al lavoro flessibile ed alla formazione degli incarichi a contratto nel pubblico impiego.

Ispirato a finalità equitative è l'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, che ha fissato come parametro limite ed omnicomprensivo lo stipendio del primo presidente della Corte di Cassazione in relazione ai compensi percepiti per prestazioni di lavoro dipendente o autonomo in favore di società partecipate o di organismi pubblici.

Nella relazione del 2012 sul costo del lavoro la Corte dei Conti ebbe a richiamare tutti i disegni normativi, ad iniziare dalla programmazione delineata col decreto legislativo n. 150 del 2009, sulle politiche di gestione del personale pubblico, fino alle nuove discipline sulla fase del reclutamento e dell'affidamento degli incarichi dirigenziali, nonché sulle tecniche di misurazione e di valutazione delle *performances organizzative*.

Il processo di revisione della spesa pubblica, al di là delle critiche rivolte nei confronti dei c.d. *tagli lineari*, avrebbe potuto dare utili risultati qualora fossero state applicate le disposizioni sulla mobilità del personale dipendente (decreto legislativo n. 165 del 2001) anche facendo applicazione del recente d.l. n. 52 del 2012 (decreto "salva Italia").

Del resto, le fasi attuali del contenimento della spesa destinata ai dipendenti statali si ispirano alla primigenia manovra di "*privatizzazione*" del pubblico impiego ed alla riduzione delle risorse disponibili per questo settore di attività.

Proprio per superare taluni aspetti di rigidità che il Ministero per le p.a., con proprio D.M. pubblicato sulla G.U. n. 14 del 2012, ha autorizzato importanti deroghe, per consentire il bando di procedure concorsuali in favore di questa Corte dei Conti.

Rientrano, inoltre, nelle strategie d'indirizzo politico le corpose disposizioni legislative del 2012 indirizzate a "*modernizzare*" gli apparati pubblici, puntando su una maggiore razionalizzazione degli

strumenti amministrativi e su un più stretto collegamento con il diritto europeo.

Senza volere entrare nei dettagli delle disposizioni legislative pubblicate durante il trascorso anno giudiziario giova, comunque, fornire una breve rassegna delle materie disciplinate nel quadro della nuova *strategia paneuropeista*.

Si tratta, infatti, dell'importante decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012 n. 27, recante "*disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*".

Con esso viene proclamata l'integrale liberalizzazione delle attività economiche, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, nel quadro di una rinnovata ottica di governo, che potremmo definire "*neoliberista*".

Infatti, "*iniziativa economica è libera secondo condizioni di piena concorrenza e di pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi ed i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica*".

Questa proposizione ricalca acutamente i principi costituzionali sulle *due forme di sussidiarietà* proclamate agli articoli 118 e 119 della Costituzione, senza dimenticare i *limiti sociali* proclamati al secondo e terzo capoverso dell'articolo 41 della vigente Costituzione Italiana.

Nella legge sulla concorrenza, sviluppo e competitività viene istituito il Tribunale delle imprese, *la s.r.l. semplificata*, il rating di legalità delle imprese, *la class action* e l'abrogazione delle tariffe professionali -

ammettendosi, di converso, *il patto di quota lite* – nonché le società tra professionisti e pure l'incremento del numero dei notai. Infine, non può essere disattesa la promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali, l'importante art. 27-ter, affermativo della cancellazione, ipso iure, delle ipoteche perente – disposizione acutamente equilibratrice, che ha fatto "*giustizia*" di taluni estremismi insiti nelle norme sulla cartolarizzazione - e numerose altre disposizioni liberali tra cui la facoltà dei comuni di attivare prestiti obbligazionari di scopo per opere pubbliche d'interesse locale, dettando, altresì, una rinnovata disciplina sulla finanza di progetto (project financing).

Infine, introducendo una disciplina integrativa, ancorchè di secondo grado – in materia di requisiti patrimoniali, di indipendenza delle società di consulenza finanziaria, nonché di requisiti di professionalità, onorabilità ed indipendenza degli esponenti aziendali delle società di consulenza finanziaria, come disciplinata dal T.U. n. 58 del 1998 – è stato pubblicato l'importante decreto 5 aprile 2012 n. 66 (G.U. n. 124 del 29.5.2012).

Nella prospettiva della razionalizzazione e dell'efficienza amministrativa, deve, altresì, collocarsi il d.l. 2 marzo 2012 n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012 n. 44, recante "*disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*". Trattasi di una estesa disciplina-quadro, che ha encomiabilmente tentato di superare alcune lacune riscontrate nella materia fiscale, in conformità con gli orientamenti della giurisprudenza e della dottrina tributarista.

Dal punto di vista strettamente scientifico alcune sezioni della materia trattata avrebbero potuto trovare più agevole collocazione in

apposita disciplina regolamentare, utilizzando gli strumenti previsti dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400. Infatti, gran parte della materia tributaria non appare coperta da riserva assoluta di legge e, proprio per questo, meglio si presterebbe - data la sua duttilità - alla produzione di regole integrative o di secondo grado.

Infatti, l'uso eccessivo dello strumento della legge formale ovvero della decretazione d'urgenza che si giova della conversione, "*o tutto o niente*", per effetto della "*fiducia parlamentare*", sposta in modo illiberale, verso l'alto l'area dei controlli giudiziari.

Infatti, mentre la materia disciplinata con disposizioni di rango secondario o terziario può essere sottoposta a procedimento giustiziale innanzi al giudice amministrativo e, per limitati aspetti, anche davanti al giudizio tributario di legittimità; la materia trattata con legge formale, essendo contenuta in una veste giuridica di rango più elevato, deve seguire la via obbligata dello scrutinio di legittimità costituzionale, per effetto della proposizione della questione di illegittimità in via incidentale, indicativa della rilevanza e della non manifesta infondatezza, dovendosi dimostrare la non conformità della norma impugnata alla disposizione costituzionale parametro.

Ad esempio, l'esenzione tributaria prevista all'art. 4, in materia di fiscalità rurale e di esenzione dei fabbricati agricoli destinati ad uso strumentale, sembra offrire una vasta gamma di chiavi di lettura e non rende l'attesa (e buona) occasione per affrontare una delle grandi questioni del nostro tempo: quella della *cementificazione delle campagne e dei territori rurali, attraverso l'uso abnorme dei terreni agricoli di pregio* (quali sono quelli pianeggianti) con la costruzione di seconde case, cui, peraltro, devono ritenersi connessi i fenomeni dell'inquinamento del

sottosuolo, delle consequenziali problematiche ambientali legate alla mobilità di massa ed alle altre forme di antropizzazione del paesaggio rurale.

Dello stesso filone, *“omnia omnibus”*, è il d.l. 9 febbraio 2012 n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2012 n. 35, recante *“disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”*. Anche questa legge introduce discipline integrative - e raramente innovative - di disposizioni già in vigore.

Come viene annunciato al primo comma dell'art. 14, *la semplificazione dei controlli sulle imprese è ispirata dalla normativa dell'Unione europea*; sicchè converrà stabilire una proporzionalità sui controlli, la loro eliminazione quando non sono necessari per evitare duplicazioni o sovrapposizioni ma, al tempo stesso, incrementare l'informatizzazione dei vari adempimenti, in un settore nel quale gli agricoltori dovrebbero essere particolarmente attrezzati.

Punto sensibile e di assoluta delicatezza resta, infine, la disciplina dei controlli sulle aziende agricole ed agrituristiche, imprese che costituiscono nell'effettività fattori strategici dell'economia nazionale. Non di meno la predetta legge sulle semplificazioni si occupa di un'altra materia strategica: quella del lavoro, anticipando, per alcuni profili, la legge 28 giugno 2012 n. 92, recante *disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro*.

Grande importanza operativa riveste, infine, il gruppo di articoli (20, 21 e 22) che introducono semplificazioni nei pubblici appalti, disciplinando i contratti collegati di sponsorizzazione, la responsabilità solidale nell'esecuzione dell'appalto e l'adozione della delibera CIPE in sede di procedura di finanziamento delle opere pubbliche.

Seguono altre disposizioni di semplificazione in materia ambientale e di agricoltura. Non mancano, tuttavia, discipline caratterizzate da qualche curiosità, come l'articolo 40, sulla chiusura degli esercizi commerciali.

Infine, appare doveroso fare menzione, *per summa capitis*, del d.l. 22 giugno 2012 n. 83 convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 134, recante <<*misure urgenti per la crescita del paese*>>; del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012 n. 133, recante “*disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*” (con l'introduzione della famosa “*spending review*”); del (pregevole) decreto legislativo 18 aprile 2012 n. 61, in materia di “*Ordinamento di Roma Capitale*”; e della (pregevolissima) legge 11 maggio 2012 n. 56, di conversione del d.l. 15.3.2012 n. 21, recante “*norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*”.

C'è da dire che quest'ultima legge mette al riparo, nell'interesse esclusivo della Nazione, importanti settori della produzione industriale, dotata di alta tecnologia e di adeguata innovazione e sofisticazione produttiva.

Prima di concludere la pur limitata rassegna sulla produzione legislativa nell'anno 2012, occorre fare menzione di un importante provvedimento del Governo, peraltro, molto atteso in settori della produzione industriale nazionale ed internazionale.

Ci si vuole riferire al d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con la legge 17 dicembre 2012 n. 221, recante “*ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*”.

In estrema sintesi si dispone la digitalizzazione di tutto il paese, a partire dall'anagrafe della popolazione, stabilendo il suo censimento permanente, residenze e dimore comprese (ma si rileggano, per quanto possono ancora valere, gli articoli 14 e 16 della Costituzione) nonché il domicilio digitale del cittadino, l'obbligo della posta elettronica certificata, con l'indice nazionale degli indirizzi delle imprese e dei professionisti e con il dovere generalizzato di trasmissione dei documenti per via telematica, ivi compresi i contratti pubblici e gli atti di conservazione presso gli archivi notarili; la trasmissione telematica delle certificazioni di malattia nel settore pubblico e privato (cui non potrà sottrarsi nessuno!); l'innovazione informatica nel settore dei trasporti; l'uso dei documenti informatici di tipo aperto; l'acquisizione di software da parte della p.a. ecc..

Si tralasciano gli altri ventinove articoli contenuti nell'*agenda digitale* per l'istruzione e la cultura digitale cui devono uniformarsi tutti, analfabeti e poveri compresi (cfr. G.U. suppl. n. 4 dell'11.1.2013, euro 25,00).

Ovviamente questa cultura, non più facoltativa nella pur libera società europea, dovrebbe accompagnarsi ad un incremento della ricchezza dei popoli e ad un aumento considerevole del tempo libero da riservare alla cultura digitale ed alle incessanti innovazioni offerte dalla produzione tecnologica mondiale.

Per ultimo occorre spendere qualche riflessione di chiusura sul rivoluzionario provvedimento governativo, approvato con d.l. 10.10.2012 n. 174 e convertito con la Legge 7.12.2012 n. 213, recante "*disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*".

L'articolo 1 conferisce alla Corte dei Conti il controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario, per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli imposti dall'art.119, sesto comma, della Costituzione sui limiti d'indebitamento per spese d'investimento.

Inoltre, la Corte dei Conti viene investita della alta funzione di approvare il rendiconto generale della Regione con il rito contenzioso del giudizio di parificazione. Il decreto n. 174/2012 prevede che il Presidente della Regione trasmetta una Relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia ed adeguatezza del sistema dei controlli interni.

Alla Sezione della Corte vengono, poi, affidati poteri di verifica e di riscontro anche sui rendiconti dei "gruppi consiliari", con l'irrogazione di sanzioni e con elevati poteri anche di indole interdittiva.

L'art.1-bis, restando nell'ottica dei controlli di regolarità ed di efficienza, affida alla Corte dei Conti ulteriori attribuzioni di controllo sui vertici politici della Regione. Seguono, poi, altre disposizioni finalizzate al contenimento della spesa, con funzioni di controllo estese a tutti gli enti locali-territoriali.

Si impone, a questo punto, una considerazione.

Con quali strumenti la nostra Corte sarà chiamata a fare fronte ai nuovi e più estesi compiti funzionali?

Infine, una notazione di chiusura. Prima dell'approvazione della Legge di Stabilità, con il D.P.C.M. del 12 dicembre 2012 è stato chiesto alle amministrazioni pubbliche di individuare formalmente *le missioni ed i relativi programmi di spesa per il prossimo esercizio 2013*.

E più di recente, la legge 24 dicembre 2012 n. 234 fa obbligo al Governo -Ministro degli affari europei - di trasmettere ogni tre mesi alla

Corte dei Conti le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione, i rinvii pregiudiziali disposti dagli organi giurisdizionali italiani, le procedure d'infrazione ed i procedimenti d'indagine.

Quest'ultimo gruppo di attribuzioni spetterà alla Sezione del Controllo sugli affari comunitari ed internazionali di questa Corte.

Va, infine, fatta menzione della giurisprudenza costituzionale attenta ai fenomeni contabili ed, altresì, di grande pregio, allorchè si debbano richiamare concetti della scienza contabile in materia di formulazione o di costrizione di un bilancio di competenza.

Nella sentenza n. 70 del 2012 (*Pres. Gallo, Rel. Carosi*) si offre la seguente nozione dell'avanzo di amministrazione: *“Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto e può consistere in un avanzo (o disavanzo) di amministrazione. Esso è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. L'utilizzo dell'avanzo può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente>>.*

Il risultato presunto della gestione contabile è privo di valore giuridico ai fini delle eventuali autorizzazioni di spese. E ciò fa dire alla Corte Costituzionale che *<<il legislatore vieta motivatamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri di bilancio>>.*

Orbene, non può non ammettersi che la chiarezza di questa giurisprudenza ispirata al diritto scientifico tende, inevitabilmente, a scontrarsi con gli indirizzi di una dottrina aziendalistica – che definirei *“intrusa”* – la quale conferisce rilievo alle *fasi del ciclo economico* offrendo nozioni del nuovo bilancio dello Stato assai approssimative e contraddittorie (L. 24.12.2012 n. 243).

Come insegna la predetta giurisprudenza Costituzionale <<la caratteristica fondamentale del bilancio di previsione (anche di quello avente natura derivata o perfino carattere secondario) è quella di riferirsi ad operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali, proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra entrate e spese, di cui all'art. 81, quarto comma, Costit., dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività>>.

Ignorare il reale significato del bilancio di previsione - che non può non essere che bilancio giuridico, operando necessariamente in un contesto pubblicistico, fondato sui principi di sussidiarietà ex articoli 118 e 119 Costit. - può portarci nella più totale confusione in un ambito di puro arbitrio.

* * *

In un'altra decisione la Corte Costituzionale ha affrontato il problema del rapporto tra il principio di leale collaborazione e di autonomia finanziaria delle Regioni con il dovere di collaborazione in vista del mantenimento del *“patto di stabilità interno per l'anno 2011”*.

Nella sentenza n. 118 del 2012 (*Rel. Carosi*), la Corte ha affermato che non v'è contraddizione tra l'art. 1, comma 132, della L. 13.12.2010 n. 220, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011”* e il principio di leale collaborazione.

Neppure le regioni a Statuto Speciale possono sottrarsi al dovere di concorrere con lo Stato nella manovra di finanza pubblica in vista del rispetto del *vincolo di stabilità*.

Con altra decisione (Ord. n. 157 del 2012) la Corte ha affermato che la legge 31.12.2009 n. 196, recante *“Disposizioni di contabilità e finanza pubblica”*, contiene principi di coordinamento della finanza pubblica, ai

sensi dell'art. 117 della Costituzione, per cui detti principi si applicano a tutte le Regioni, anche a quelle a Statuto Speciale, in quanto finalizzati alla tutela dell'unità economica della Repubblica.

Infine, con sentenza n. 131 del 2012 (*Pres. Quaranta, Rel. Cassese*), è stato ribadito che le Regioni non possono sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio, cui l'art. 81 Costit. si ispira.

Ciò perché la copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria e irrazionale ed in equilibrato rapporto con la spesa, che si intende effettuare in relazione agli esercizi futuri.

Le spese regionali, peraltro, non possono collidere con il piano di rientro del disavanzo sanitario demandato, ad un commissario ad acta perché ciò è imposto dalle esigenze della finanza pubblica e dall'esigenza di assicurare l'unità economica della Repubblica.

Sulla stessa linea di rigore si è mossa anche la sentenza n. 192 del 2012 (*Rel. Carosi*).

Con essa si sostiene che per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, della Costit., la copertura delle spese per opere pubbliche di carattere regionale, deve essere credibile, sicura, non arbitraria ed irrazionale.

Pertanto, i finanziamenti con le economie di gestione realizzate negli esercizi precedenti devono essere provati con analitica esposizione nel rendiconto consuntivo.

L'art. 81, quarto comma, della Costit. (ante riforma del 2012) si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di interdire disposizioni che rechino turbamento alla sana gestione finanziaria o contabile della Nazione.

Sulla linea rigorosa come discendente dall'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione si colloca anche la sentenza n. 212 del 2012 (*Pres. Quaranta, Rel. Mazzella*).

La materia trattata è (anche) quella delle nomine dei dirigenti senza concorso, in deroga ai principi generali ed alle disposizioni di garanzia, per l'accesso alle qualifiche di vertice, con conseguente pregiudizio economico, relativamente ai mezzi di copertura che non possono essere approssimativi e non analitici.

La decisione affronta un fascio di problematiche legate alle questioni circa la corretta gestione della spesa regionale e del rispetto dell'unità economica della Repubblica.

La complessità dei quesiti affrontati esigerebbe, tuttavia, più approfondita disamina, che in questa sede, per motivi di economia, non è possibile svolgere adeguatamente.

Non di meno la sentenza n. 214 del 2012 (*Pres. Quaranta, Rel. Lattanzi*), ribadisce che le iniziative di spesa del legislatore regionale, interferendo con l'attuazione del piano di rientro del disavanzo finanziario in materia sanitaria, devono considerarsi illegittime sul piano costituzionale perché si manifestano prive di quantificazione e non trovano idonea copertura nel bilancio.

La declaratoria di incostituzionalità si estende, in via consequenziale, anche all'intero testo della legge regionale, che fu approvata in sostituzione dei provvedimenti impugnati dalla Presidenza del Consiglio.

Il decisum costituzionale è di particolare interesse perché concerne una spesa regionale in favore del centro di ricerca e cura dei tumori "Tommaso Campanella", quale fondazione di diritto privato, qualificata come centro oncologico d'eccellenza.

Con il riconoscimento di ente di diritto pubblico, integrato nel servizio sanitario regionale, le procedure concorsuali, decise dalla Fondazione, non sono state ritenute più ammissibili, stante il blocco del turn over ed il regime di rigore e di controllo sulla spesa sanitaria in ambito regionale.

2. Attività istruttoria e requirente dell'Ufficio di Procura Regionale del Lazio.

Sulla scorta di clamorose notizie stampa e dei correlati avvenimenti di cronaca giudiziaria, riguardanti le illecite appropriazioni di fondi pubblici trasferiti ai partiti ed ai movimenti politici, questa Procura ha disposto l'apertura di doverose *indagini istruttorie a carico dell'ex segretario amministrativo del partito "La Margherita" ed, analogamente, nei confronti dell'ex capogruppo del "Popolo della Libertà" in seno al Consiglio regionale del Lazio.*

Si è trattato di fattispecie illecite simili tra loro ma giuridicamente non sovrapponibili, ancorchè parimenti rilevanti sul piano contabile.

Nel caso del *Sen. Lusi* i pubblici ministeri, titolari del fascicolo d'ufficio, hanno contestato - tanto nell'invito a dedurre quanto nel ricorso volto ad ottenere la tutela cautelare ante causam - la natura pubblica dei fondi sottratti ed il loro ineludibile vincolo di destinazione.

Negli atti giudiziari è stato osservato, in estrema sintesi, che l'art. 49 della Costituzione affida ai partiti una funzione strumentale attraverso la quale i cittadini esercitano la sovranità popolare ed assicurano la loro partecipazione alla vita democratica, per concorrere a determinare l'indirizzo politico della Nazione.

Dal carattere strumentale dei partiti, quali mezzi di partecipazione dei cittadini alla vita politica, discende che i contributi statali, erogati sotto forma di rimborsi elettorali, devono rispettare il vincolo di destinazione non perdendo mai la loro natura di fondi pubblici destinati alla copertura di spese funzionali alla partecipazione del popolo alla vita democratica ossia per consentire l'effettivo esercizio della sovranità popolare nelle sue varie forme e manifestazioni.

Pertanto, la sottrazione o l'appropriazione di tali fondi per fini personali o egoistici integra la produzione di fattispecie illecite sul piano amministrativo-contabile per danno pubblico erariale.

Analoghe valutazioni possono essere addotte nei confronti del *Cons. Fiorito*, il quale si è appropriato, senza giustificato motivo, dei fondi pubblici erogati con vincolo di destinazione, ai sensi della L.R.L. n. 6 del 1976, con l'aggravante che il maneggio di detti fondi pubblici ha implicato l'obbligo della resa del conto giudiziale e la conseguente responsabilità contabile.

* * *

Ad altra e di non minore gravità, sul piano dell'etica civile, va ascritta la vicenda del **gioco d'azzardo lecito** attraverso il circuito delle *slot machine*.

La Procura Regionale aveva denunciato, in un atto di citazione del 2011, un rilevante danno erariale, pari a circa 89 miliardi di euro, in conseguenza della ritardata attivazione della rete telematica di controllo, all'omessa realizzazione dei previsti collegamenti, nonché all'inefficace funzionamento del sistema di gestione e di riscontro del gioco d'azzardo lecito e, quindi, all'impossibilità di verificare la conformità del gioco con le vincite in denaro e di impedire l'elusione del versamento dei diritti tributari cui deve ritenersi connesso lo sperpero delle risorse pubbliche impiegate per la predisposizione dei circuiti telematici e di controllo.

La Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Lazio, con una poderosa sentenza di oltre 130 pagine, nell'accogliere parzialmente la citazione questa P.R.L. ha condannato le società concessionarie, Bplus

Giocolegale (845.000.000,00 euro), Cirsa Italia (120.000.000,00 euro), Sisal spa (245.000.000,00 euro), Lottomatica Videolot rete (100.000.000,00 euro), Gmatica srl (150.000.000,00 euro), Codere spa (115.000.000,00 euro), Hbg srl (200.000.000,00 euro), Gamenet spa (235.000.000,00 euro), Cogetech spa (255.000.000,00 euro), Snai spa (210.000.000,00 euro), nonché due funzionari del servizio di attivazione e conduzione della rete telematica A.A.M.S., rispettivamente, ad euro 4.826.250,00 ed euro 2.598.750,00.

Avverso la suddetta sentenza di condanna i soccombenti hanno interposto appello e, parimenti, quest'Ufficio di P.R.L. ha proposto impugnazione innanzi al giudice di secondo grado.

Secondo questa Procura le società concessionarie devono ritenersi responsabili, insieme con i dirigenti dell'A.A.M.S., di *“aver causato l'inefficace funzionamento del servizio pubblico in argomento e, quindi, determinato lo sperpero delle risorse finanziarie impiegate, a vario titolo, nella prevenzione e nel contrasto del gioco d'azzardo illegale”*.

Il collegio giudicante ha constatato ed accertato con sentenza che *“tale controllo sicuramente non c'è stato, almeno per il periodo, gennaio 2005 – gennaio 2007, interessato ai giudizi de quibus. Ma per quanto si è avuto modo di capire, le gravissime carenze nel sistema di gestione e controllo informatico sussistono tutt'ora”*.

La sentenza ha verificato, altresì, che l'omissione di controllo ha praticamente vanificato il servizio pubblico affidato in concessione alle dieci società appellanti ed ha reso, altresì, impossibile *“una più efficiente ed efficace azione di prevenzione e di contrasto dell'uso illegale degli apparecchi e dei congegni da divertimento o intrattenimento, predisposto allo scopo di*

favorire il recupero del fenomeno dell'evasione fiscale" (ex art. 22 della l.27.12.2002, n. 289).

Sussiste, dunque, ad avviso di questa Procura, il danno patrimoniale da disservizio, a causa dei maggiori costi dovuti allo spreco di personale e di risorse economiche non utilizzate secondo i canoni di legalità, efficienza e produttività. In altri termini, il danno erariale deriva dall'inutilità delle risorse pubbliche impiegate per assicurare il controllo pubblico sul gioco condotto con apparecchi di videopoker e con vincite in denaro.

Il Collegio, invece, ha ritenuto di riparametrare la dimensione economica del risarcimento del danno lamentato, rapportandolo unicamente al c.d. aggio del concessionario, ossia al costo netto del servizio, obliterando completamente di quantificare anche la percentuale di danno riferita *"allo spreco di personale ed alle risorse economiche non utilizzate in base agli indicati canoni di legalità, efficienza e produttività"*.

Il mancato controllo pubblico sul gioco con vincite in denaro mediante apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.PS. e s.m.i. lede, infatti, un interesse essenziale per uno Stato di diritto: quello alla legalità e liceità della sua azione.

Il controllo telematico previsto dal legislatore mirava ad evitare che lo Stato venisse coinvolto in tale palese contraddizione: consentire il gioco d'azzardo senza controllare i flussi economici e senza ricevere il relativo prelievo tributario.

Ma proprio i criteri contenuti nelle clausole penali consentono di determinare correttamente ed in materia completa il danno patrimoniale da disservizio che *"inerisce non solo alla ingiustificata retribuzione, indennità o analoghi emolumenti percepiti dagli autori del danno, ma a tutti i maggiori*

costi dovuti allo spreco di personale e di risorse economiche non utilizzate secondo gli indicati canoni di legalità, efficienza e produttività”.

In un'intervista autorizzata quel “valoroso P.M.” ebbe ad affermare che <<il problema che il giudice dovrà valutare è il valore della legalità in Italia>>, dopo che nel 2004 il governo dell'epoca aveva deciso di legalizzare il settore dei vecchi videopoker.

Oggi la pubblica opinione si chiede ancora se sia stato giusto che per mesi e mesi i dieci concessionari del gioco d'azzardo lecito non abbiano collegato le proprie slot machine al circuito telematico di controllo, evadendo così il fisco ed addossando all'erario il costo degli apparati di controllo che non hanno funzionato per motivi rimasti ancora oscuri.

Secondo il Ministro dell'Interno il *gioco d'azzardo ha effetti devastanti sulle coscienze*, perché alimenta lo strozzinaggio ed agevola l'ingresso delle mafie nel circuito legale dei giochi consentiti (intervista al quotidiano “Avvenire” del 4 aprile 2012).

La pubblicità del gioco e delle scommesse consentite, pubblicità diffusa anche sui canali della televisione pubblica, fa vittime tra gli strati più poveri della popolazione, tra cui molte persone anziane comprese donne in difficoltà economiche, e tra i giovani senza lavoro costretti a fare ricorso alle “lusinghe” della malavita organizzata.

Sembrano mostrarsi, perciò, particolarmente appropriate e tempestive le norme in materia di usura e di estorsione nei casi di sovraindebitamento, come approvate con la recente legge 27 gennaio 2012 n. 3.

Occorrerebbe, però, assumere decisioni più appropriate e di effettivo contrasto alla illegalità diffusa, che trova nella “*malattia*” del gioco d’azzardo il brodo di coltura per espandersi in danno dei più deboli.

* * *

Nel corso del 2012 sono arrivate a maturazione importanti inchieste giudiziarie contro la corruzione pubblica, nelle sue varie configurazioni illecite.

Avverso i gravi fenomeni corruttivi, ove non dovessero bastare gli inasprimenti sanzionatori previsti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni sulla prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità nella p.a. si dovrà, infine, convenire con il Presidente della Corte dei Conti quando invoca l’utilizzo (a Suo avviso) di ben “*quattro pilastri anticorrittivi*”: e, cioè, l’*etica*, la *trasparenza* (attraverso l’uso di CIVIT), la *semplificazione* ed il *controllo collaborativo*.

Vedremo! Intanto, questa P.R.L., dovendo fare il proprio dovere di pubblico ministero a difesa dell’erario, ha proceduto a formulare un “*Invito a dedurre contro gli autori dell’operazione “La Maddalena”*”.

Si è trattato, in sintesi, di questo: a seguito del terremoto in Abruzzo venne deciso il trasferimento del Grande Evento della Presidenza italiana del G.8 nel 2009 dall’arcipelago della Maddalena, in Sardegna, a l’Aquila, città semidistrutta dall’evento sismico.

La Regione, tramite un Commissario delegato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, *al fine di assicurare l’immediata redditività degli investimenti sul complesso demaniale della Maddalena, decise di conferire in concessione trentennale l’importante e bellissimo compendio all’unica offerta*

presentata, ossia al M.I.T.A. Resort s.r.l. per l'importo di euro 41.000.001,00, a titolo di una tantum, e di euro 60.000,00 quale canone annuo.

Dopo l'aggiudicazione, con D.P.C.M. in data 28.5.2009, si stabilì che la concessione delle aree demaniali, ai fini di più redditizia gestione del servizio di ricettività alberghiera, del porto turistico e delle annesse strutture ed aree di proprietà pubblica dell'ex arsenale militare, avesse durata non più trentennale ma quarantennale.

Pertanto, la concessione in esame venne stipulata in data 09.06.2009, assumendo il numero di repertorio 756, con la quale il compendio immobiliare costituito da complessivi 113.926 mq a terra e più di 110.000 mq di specchio acqueo veniva concesso alla M.I.T.A. Resort s.r.l., in virtù dell'art. 13 dell'O.P.C.M. del 28.05.2009 n. 3774 per 40 anni, - anziché per i 30 anni previsti dall'aggiudicazione -, e per un corrispettivo rappresentato da un'*una tantum* pari a €. 31.000.000,00, - e non di 41.000.000,00 come stabilito in sede di aggiudicazione.

Il bando di gara è stato predisposto congiuntamente dagli uffici amministrazione e bilancio del dipartimento P.C., dall'ufficio del consigliere giuridico del medesimo dipartimento e dalla struttura tecnica di missione incardinata presso il dipartimento del turismo ex D.P.C.M. 15.06.2007, senza un responsabile ben individuato del procedimento;

Nella fase preparatoria del bando, senza alcuna motivazione presente in atti o documentata *ex post*, si è passati da un'*una tantum* pari a 55 milioni di euro, come indicata negli schemi del bando, ad euro 40.000.000.

Successivamente, l'art. 13 dell'O.P.C.M. del 28.05.2009 n. 3774, emanato in attuazione dell'art. 17, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39,

nel prevedere esclusivamente il prolungamento da 30 a 40 anni della concessione, aveva già tenuto conto delle conseguenze derivanti dal trasferimento a L'Aquila della sede del Vertice G8 in termini di mancata promozione del sito e delle strutture ricettive realizzate nell'isola de "La Maddalena", e dall'esigenza di mantenere la necessaria redditività degli investimenti effettuati nonché il loro positivo impatto sullo sviluppo socio-economico dell'isola, nonché per i maggiori oneri derivanti al concessionario dalle prescrizioni imposte alle proposte progettuali esaminate in sede di conferenza di servizi, per garantire la migliore sostenibilità ambientale degli interventi.

Risulta, pertanto, ingiustificato - né supportato da alcuna motivazione coeva all'adozione della decisione - l'ulteriore ribasso della *una tantum* prevista in 31.000.000,00 in sede di stipula della concessione, rispetto all'importo dell'*una tantum* prevista nel bando di gara, pari alla somma di 40 milioni di euro, poi confermata nell'aggiudicazione, per l'importo di euro 41.000.000,00.

Dell'ingiustificato ribasso, del valore dell'*una tantum* da 55.000.000,00 a 41.000.000,00, e quindi del danno erariale da minore entrata, pari a euro 14.000.000,00, devono essere considerati responsabili: il dirigente dell'ufficio amministrazione e bilancio del dipartimento P.C., il dirigente dell'ufficio del consigliere giuridico del medesimo dipartimento, ed il responsabile della struttura tecnica di missione incardinata presso il dipartimento del turismo ex D.P.C.M. 15.06.2007, per aver, in concorso tra loro, violato il bando di gara poi adottato dal capo del dipartimento P.C..

Infatti, è stato concesso alla *M.I.T.A. Resort s.r.l. un amplissimo compendio immobiliare, costituito da: l'Albergo ex arsenale* (mq.16.100 e mq.

26.500 di pertinenze), *la Main conference hall, Area Delegati e Area Ristorazione* (mq 13.816 e mq 21.740 di pertinenze), *il Lato Est Darsena* (mq. 5.770 e mq. 30.000 di pertinenze), *la banchina del porto* (1.695 m lineari), *lo specchio d'acqua del porto* (mq 110.000 di più di 4 m di profondità ovunque), *i Piazzali ex ottovolante e vasca di colmata* (banchina di 220 m e di superficie mq 25.000), *per complessivi 113.926 mq a terra e più di 110.000 mq di specchio acqueo, per la ristrutturazione ammodernamento e realizzazione del quale sono stati investiti complessivamente più di 400 milioni di euro, a carico della finanza pubblica.*

L'attività istruttoria ha evidenziato l'inesistenza di un procedimento amministrativo volto alla determinazione ed alla quantificazione della base d'asta (*una tantum* e canone di concessione) e dei criteri di valutazione di congruità della stessa.

Pertanto, un compendio immobiliare, già di proprietà demaniale, di una superficie pari a 223.926 mq, per il quale sono stati investiti 320 milioni di risorse pubbliche, è stato concesso per 40 anni per un importo pari a € 31.000.000 e 40 rate annuali da € 60.000, soggette, a partire dal 1.1.2014, ad incremento annuale pari al 75% del FOI e poi, decorsi 30 anni, triplicato rispetto al valore assunto nell'anno precedente.

Il che è avvenuto *in assenza di una qualsiasi motivazione* che, per la dimensione economica dell'affidamento in concessione, deve *ritenersi incongrua.*

* * *

Altra vicenda illecita, inquadrabile nella casistica dei fenomeni corruttivi concerne l'ipotesi di un consistente danno all'erario

riconducibile alla scelta di *A.M.A. s.p.a.*, azienda partecipata al 100% dal Comune di Roma, di fare acquisire alla sua controllata, *AMA International* e, tramite essa, ad *AMA Senegal* la commessa per lo spazzamento delle strade e per la raccolta e lo *smaltimento dei rifiuti in Senegal – Regione di Dakar*.

Pur con il permanere di alcune perplessità sulla convenienza complessiva del contratto, con delibera del Consiglio di Amministrazione di *AMA s.p.a.* n. 26/2001 del 15 ottobre 2001 veniva autorizzata ufficialmente la suddetta commessa, tanto che la società capitolina, attingendo dal proprio parco automezzi, alienava ad *AMA Senegal* quanto necessario per la fase di start up del progetto. Ma detti mezzi, peraltro usati, *si rivelavano inadeguati alle esigenze della commessa*.

La commessa in Senegal si aggiungeva ad altre attività già avviate fuori dai confini nazionali, sicchè per fare fronte, con una adeguata struttura societaria, alle commesse all'estero il Consiglio di Amministrazione di *AMA s.p.a.* costituiva (delibera n. 42/2001 del 20 dicembre 2001) *AMA International*.

La privatizzazione nell'attività amministrativa non poteva non condurre che a simili opzioni!

Dopo una fase di avvio, apparentemente priva di problematiche significative, sono emersi gravi carenze nell'organizzazione societaria di *AMA Senegal* che si riversavano nella gestione del contratto. Sui risultati dell'appalto grava infatti non solo l'obsolescenza dei mezzi inviati da *AMA s.p.a.* ma anche le carenze strutturali e il mancato controllo della gestione del personale da parte della dirigenza di *AMA Senegal* il cui direttore generale risulta spesso assente dal paese.

La Guardia di Finanza ha sul punto acquisito tutta una serie di

rapporti e segnalazioni che evidenziano le crescenti difficoltà nella gestione del contratto con conseguenti perdite da parte di AMA Senegal che, inevitabilmente, si riverberano su AMA International e quindi su AMA s.p.a. e ...poi....sul bilancio del Comune di Roma.

La conseguenza di questa situazione è che già tra il 2004 e il 2005 i funzionari più avveduti di AMA s.p.a. hanno paventato il fallimento di AMA Senegal e le connesse conseguenze sulla controllante e quindi anche sulla società madre.

La situazione è così grave che si arriva nel 2005 al contenzioso tra governo senegalese, AMA Senegal e AMA International; contenzioso che è poi sfociato prima nella risoluzione contrattuale e poi nel successivo atto transattivo.

Si arriva, infine, a gennaio del 2007 quando si prepara la bozza dell'atto transattivo utile per la risoluzione del contratto.

La messa in liquidazione di AMA Senegal, a causa della risoluzione del contratto, impatta in maniera forte sul bilancio di AMA International fino ad arrivare ad una cifra che la polizia erariale calcola, alla data del 31 maggio 2007, in € 11.599.919,00.

Ovviamente i riflessi negativi del fallimento della commessa in Senegal si riflettono direttamente sul bilancio di AMA International e poi, come si è detto, su AMA s.p.a..

La sottovalutazione delle connesse problematiche ha quindi inficiato la buona riuscita del contratto, come acquisito dalla società svizzera ALCYON S.A., comportando un danno all'erario in ragione delle perdite subite da AMA s.p.a. che, lo si ripete, attraverso la sua controllata AMA International, ha gestito il rapporto contrattuale fuori dall'Italia.

Le poste di danno sono diretta conseguenza delle decisioni del

management di AMA s.p.a. in relazione all'accettazione della commessa senegalese pur se preventivamente avvisato dei rischi molteplici insiti nell'affare.

Questa procedura di dismissione, in aggiunta ai danni già contabilizzati, ha provocato un ulteriore danno di € 81.000,00 relativo alla chiusura del mutuo acceso con Meliorbanca s.p.a.

Il contratto d'appalto stipulato da AMA Senegal con la Gi.Cos s.r.l. , sfociava, altresì, in un *arbitrato internazionale* ove è rimasta coinvolta anche AMA International, che si è concluso con un ulteriore documento erariale in capo ad AMA International ed AMA Senegal, pari ad euro 5.284.707,34.

Per favorire la buona(?) riuscita del contratto - finalizzato, invero, alle attività truffaldine sopra indicate, vennero stipulate alcune *polizze assicurative* a copertura anche degli investimenti di AMA s.p.a., della sua controllata AMA International e, per il tramite di questa, di AMA Senegal. Tali polizze a causa della risoluzione del contratto hanno perso efficacia per cui ne è risultato un danno ulteriore pari a € 210.654,80, corrispondente ai premi inutilmente corrisposti.

Il fallimento delle commesse in Senegal ha provocato danni anche alle società ASP di Ciampino per l'importo, corrispondente alla perdita di bilancio di € 544.837,50.

L'attività di AMA s.p.a., che svolge per conto del Comune di Roma il servizio di raccolta e stoccaggio di rifiuti, finanziandosi con la sottostante tassazione a carico dei cittadini residenti, anche facendo ricorso a ricapitalizzazioni e anticipazioni di cassa da parte dell'amministrazione comunale di socio unico, è attività pubblica o privata?

Alla domanda potrebbe rispondere anche un bambino!

Invero, AMA esercita un servizio pubblico come braccio operativo del Comune di Roma; il sottostante contratto di servizio per gli obblighi e gli adempimenti che pone a carico della società fa sì che questa si inserisca nell'apparato organizzativo della PA.

Quindi, AMA s.p.a., è organo indiretto dell'amministrazione capitolina!

* * *

Si rappresenta ora una significativa fattispecie di *danno all'immagine* per effetto di un illecito penale (accertato ma non sanzionato).

L'appello della sentenza di primo grado che ha condannato per danno patrimoniale un ex Ministro dei LL.PP., nonché **Presidente dell'ANAS**, responsabile di avere organizzato e gestito *un sistema di corrottele a base di tangenti* e di ogni altro genere di malefatte.

Se non che il medesimo risulta assolto dall'accusa di danno all'immagine per insussistenza della previa condanna penale (per effetto della prescrizione) per gli stessi fatti materiali.

Come risulta dagli atti la P.R.L. evocava in giudizio, l'ex Ministro dei LL.PP. nonché Presidente dell'ANAS, per sentirlo condannare a oltre 14 milioni di euro.

In estrema sintesi negli atti di citazione si dava conto di molteplici episodi di pagamento di tangenti in favore del Ministro nonché di Presidente p.t. dell'A.N.A.S., a fronte di un massiccio ricorso all'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici con il sistema della trattativa privata, in violazione dei principi normativi vigenti in materia

e con conseguente danno erariale sia a titolo di maggiori costi che di danno all'immagine sofferto dalla Pubblica Amministrazione, utilizzata come sede o strumento di corruttela.

Incardinato il giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale per il Lazio, dopo che si era richiesto ed ottenuto un provvedimento cautelare in favore dell'Erario, il primo giudice con sentenza n. 1527/07 depositata il 17 ottobre 2007 condannava il responsabile al risarcimento del danno patrimoniale (da tangente) nella misura di Euro 5.000.000,00, ma dichiarava l'inammissibilità dell'atto di citazione integrativo nella parte in cui si richiedeva la condanna per il danno all'immagine ritenendo che in quest'ultimo caso si fosse in presenza di una possibile *mutatio libelli*.

L'appello del P.M., titolare dell'inchiesta, ha contestato la sentenza che *accoglie parzialmente l'appello proposto dalla Procura, iscritto al n. 31285 del registro di segreteria, limitatamente al danno all'immagine, affinché si dichiarasse ammissibile l'atto di citazione integrativo del 23 gennaio 1997, in riforma sul punto della sentenza impugnata; la quale dispose, con separata ordinanza, la remissione degli atti alla Corte Costituzionale per la soluzione della questione di legittimità costituzionale del comma 30ter della legge n. 102/09, come successivamente modificata dalla legge n. 141/09, con riferimento agli articoli 3, 24, 25 e 97 della Costituzione;*

Con separata ordinanza n. 06/2010/A depositata il 17 marzo 2010 la Sezione d'appello sollevava la questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 30 ter, D.L. 1 luglio 2009 n. 78, convertito con modifiche nella L. 3 agosto 2009 n. 102, come successivamente modificata dal d.l. 3 agosto 2009 n. 303, convertito nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, nella parte in cui prevedeva che *"le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo*

7 della legge 27 marzo 2001 n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale".

Contestualmente il giudizio d'appello risultò sospeso per la parte relativa alla richiesta di risarcimento del danno all'immagine in attesa della risoluzione della questione di costituzionalità.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 355/2010 depositata il 15.12.2010 e pubblicata sulla G.U. il 22.12.2010 dichiarava inammissibile la questione di costituzionalità come prospettata, e pertanto la Sezione I Centrale con ordinanza interlocutoria ha stabilito *che la definizione della controversia implicasse il rinvio al primo Giudice per la delibazione sul merito del danno all'immagine.*

Conseguentemente si ordinava il rinvio del giudizio in epigrafe alla Sezione territoriale di primo grado, competente per territorio, con gli oneri di impulso processuali previsti dalla legge".

Incardinato il giudizio, l'evocato presentava ricorso per chiedere la nullità della citazione in riassunzione nonché di ogni altro atto ad esso propedeutico, coordinato o connesso, per difetto delle condizioni previste dall'art. 17, comma 30ter, D.L. n. 78/2009.

Con sentenza n. 253/2012 depositata il 1 marzo 2012 la Sezione Lazio, in accoglimento di specifica eccezione di questa Procura Regionale, dichiarava l'inammissibilità di detta istanza di nullità in quanto essa era stata *"presentata in un momento del processo in cui sull'azione di risarcimento del danno all'immagine promossa dalla Procura regionale era già stata adottata una pronuncia giurisdizionale (sentenza n. 1527/2007 della Sezione Lazio) idonea a realizzare l'impedimento processuale previsto dall'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009".*

Ma all'esito della successiva udienza del 29 marzo 2012 il primo giudice con la sentenza gravata, ha dichiarato improcedibile l'azione di responsabilità per danno all'immagine sul presupposto della mancanza di una sentenza penale definitiva di condanna per uno dei delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti nel capo I titolo II del Libro Secondo del Codice Penale, da considerarsi condizione pregiudiziale per potere validamente avanzare una domanda risarcitoria di tal fatta innanzi al giudice contabile.

* * *

Non meno grave, sul piano della responsabilità amministrativa, è la seguente fattispecie.

A seguito di un articolo di stampa, questo Requirente veniva a conoscenza di illeciti degni di attenzione sotto il profilo del danno erariale. Difatti nell'articolo di stampa, cui sarebbero poi seguiti innumerevoli altri articoli che illustravano la vicenda con dovizia di particolari, veniva reso noto dell'arresto di alcune persone, tra cui anche un funzionario ministeriale, per associazione a delinquere finalizzata all'appropriazione indebita e alla truffa in danno di privati ed Enti pubblici, corruzione, esercizio abusivo di attività bancaria, falsità in atti e falso in bilancio.

A capo di questa organizzazione criminale appariva essere il Presidente del **Consorzio cooperative Casa Lazio** che vedeva poi coinvolti a vario titolo anche altri soggetti. Veniva ad emersione che il Consorzio gestiva la costruzione e la vendita di appartamenti e ville nella zona sud ovest di Roma e aveva ricevuto anche finanziamenti dalla Regione Lazio.

In realtà il Consorzio, anziché occuparsi della costruzione degli alloggi popolari, in virtù di apposita convenzione stipulata con le singole cooperative edilizie, gestiva il denaro di queste ultime (oltre che dei finanziamenti pubblici) in maniera illecita, drenando fondi di *pertinenza* delle singole cooperative e destinandoli alla copertura di precedenti ammanchi in altre cooperative aderenti al Consorzio stesso ovvero utilizzandoli per scopi personali del Presidente e dei suoi familiari.

* * *

Una fattispecie antiggiuridica discendente dalla grave lesione dell'immagine pubblica e dalla svendita dell'imparzialità della P.A., emerge dal caso di seguito trattato.

Il Ministero dei Beni Culturali ha rappresentato che un **funzionario della Sovrintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per le province di Roma, Rieti e Viterbo**, con più azioni delittuose si faceva consegnare, a titolo di tangente, la somma complessiva di € 29.500,00 poi suddivisa con altri due funzionari pubblici, allo scopo di facilitare l'iter burocratico di diverse pratiche amministrative.

A seguito delle notizie soprariportate è stato emesso atto di invito a dedurre in data 12 luglio 2012, con cui veniva contestato il *danno all'immagine* conseguente alla lesione del prestigio dell'Amministrazione pubblica in relazione ai comportamenti illeciti ed al danno di cui il funzionario deve rispondere in ragione del fatto che la sentenza resa ex art. 444 c.p. integra l'ipotesi prevista dall'art. 1 del d.l. 103/09 convertito in legge 141/09.

Nella specie si trattava di valutare, ai fini della sussistenza del danno

all'immagine, se la sentenza di applicazione della pena su istanza di parte ex art. 444 cpp. integri, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 del D.L. 103/09 convertito in legge 141/09, una sentenza di condanna vera e propria.

Sul punto non si può che fare riferimento alla copiosa giurisprudenza della Cassazione e della Corte dei conti che alla luce della novella legislativa della *legge 97/2001 ha equiparato le sentenze di patteggiamento alle sentenze di condanna.*

Il predetto filone interpretativo è proprio della giurisprudenza della Corte dei conti, che sottolineando il valore probatorio della sentenza di patteggiamento come introdotto dalla legge 97/2001, riconosce a simili provvedimenti natura di sentenze di condanna (cfr. sent. 122/A del 10 aprile 2008 III Sezione centrale).

Sulla stessa linea interpretativa va letta, poi, la sentenza 209/A del 9 maggio 2008 della I Sezione centrale che conferma la natura di condanna alla sentenza di patteggiamento ed il suo valore probatorio vincolante salvo prova contraria.

Nel caso di specie, quello che si deve rilevare è che nelle sentenze ex art. 444 cpp il giudice ha comunque accertato la commissione di fatti penalmente rilevanti, e sui quali hanno concordato PM e parti, dato che non è stato possibile pronunciare sentenza di proscioglimento ex art. 129 cpp..

* * *

Di rilievo corruttivo è la notizia di *danno erariale comunicato dall'Agencia delle Entrate di Roma, concernente alcuni dipendenti dell'Agencia*

stessa accusati di truffa aggravata ai danni dello Stato e di altri illeciti connessi.

La vicenda ha avuto inizio con una segnalazione dell' Agenzia delle Entrate di Messina riguardante la richiesta di un rimborso I.V.A. dell'entità di euro 1.032.810,00 avanzata dall'azienda ILOS s.p.a. con sede in Messina. A seguito degli accertamenti esperiti dal Comando della Guardia di Finanza, è emersa una transazione economica, scaturita da una compravendita di un complesso immobiliare già destinato ad attività alberghiera - adibito all'allestimento di una imponente struttura ricettiva denominata Nuovo Hotel Acropolis - sito in Taormina (ME), già Imperiale Palace Hotel.

Il citato complesso immobiliare è stato in un primo tempo acquistato al prezzo di lire 4.500.000.000 e successivamente riacquistato da una società di diritto estero, la PERALTA Aktiengesellschaft con sede in Liechtenstein.

L'immobile era stato promesso in vendita, inizialmente, dalla OMNE s.r.l. alla TIMOLEONE s.r.l., con sede in Misterbianco (CT), capitale detenuto al 100% dalla PERALTA del Liechtenstein, come risulta dalle scritture private tra le due società, poi venduto effettivamente alla PERALTA A.G.).

Infine, il procuratore speciale della PERALTA A.G. ha venduto e trasferito la proprietà del complesso immobiliare in parola alla LOCAT s.p.a. di Bologna al prezzo di euro 7.230.396,59 i.e. corrispondente a £. 14.000.000.000, più I.V.A.

L'utilizzatore finale dell'immobile suddetto era la ILIOS s.p.a., come risulta dal contratto di leasing n. IR685889, che usufruirà, pertanto, anche dei benefici di cui alla legge 488/92. Il 21.6.2002 (quattro giorni prima del rogito) è stato nominato rappresentante in Italia della Peralta il sig.

(omissis) il quale dunque, dal punto di vista tributario, risponde in solido con la PERALTA A.G. degli obblighi I.V.A. derivanti dalla cessione dell'Hotel Imperiale del 25.06.2002, pari a £ 2.800.000.000 per l'anno 2002.

Le successive indagini consentivano di accertare il comportamento illecito, tra gli altri, di alcuni dipendenti dell'Agenzia delle Entrate di Roma 6, i quali hanno agevolato l'evasione delle imposte.

In sostanza, al fine di impedire agli uffici Finanziari l'identificazione e l'individuazione del rappresentante fiscale in Italia della PERALTA A.G., in modo da rendere impossibile la riscossione delle II.DD. e dell'I.V.A., conseguenti alla transazione immobiliare oggetto d'indagine, detti soggetti hanno provveduto a sostituire l'effettivo rappresentante fiscale con un nominativo corrispondente ad un soggetto inesistente.

Con tali comportamenti i dipendenti dell'Agenzia delle Entrate rendevano praticamente impossibile per l'Erario la riscossione delle imposte dovute dalla società, pari ad euro 1.446.079,32 di I.V.A. per la vendita dell'albergo in questione dalla PERALTA A.G. alla LOCAT s.p.a.

Il procedimento penale iniziato dalla la Procura della Repubblica di Roma si è concluso con la sentenza n. 22581/10 del 22.11.2010 di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, mentre il giudizio è tuttora in fase d'istruzione dibattimentale nei confronti di altri imputati.

Nei confronti dei dipendenti dell'ufficio delle Entrate di Roma è stato attivato un procedimento disciplinare, inizialmente sospeso in attesa della definizione di quello penale.

Infine, l'amministrazione ha emesso le sanzioni disciplinari del licenziamento senza preavviso.

Questa Procura regionale ha ritenuto che dai fatti sin qui descritti sia

derivato un rilevante danno alle pubbliche finanze consistente nell'omessa riscossione dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sui redditi evasa sulla plusvalenza realizzata dalla cessione del complesso alberghiero denominato Hotel Imperiale.

Al riguardo, la normativa all'epoca vigente, in particolare l'art. 17, comma 2, del citato D.P.R. prevedeva che gli obblighi fiscali derivanti da operazioni effettuate nel territorio dello Stato da parte di soggetti non residenti in Italia potessero essere assolti da un rappresentante residente nello Stato, il quale deve rispondere in solido con il rappresentato degli obblighi in materia di I.V.A.

Qualora non sia nominato un rappresentante in Italia le obbligazioni tributarie relative alla cessione dei beni resi da soggetti residenti all'estero a soggetti residenti nello Stato Italiano devono essere adempiute dai cessionari che acquistano i beni stessi.

Va anche considerato che l'art. 4, comma 2, del D.P.R. 600/73 statuisce che le società prive di sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato, devono indicare l'indirizzo della stabile organizzazione nel territorio stesso, qualora vi sia e, in ogni caso, le generalità e l'indirizzo di un rappresentante (la nomina viene formalizzata per atto pubblico, scrittura privata o lettera annotata in un apposito registro presso l'ufficio I.V.A. competente) per i rapporti tributari della società che rappresenta, con tutti i poteri e tutte le responsabilità che ordinariamente si accompagnano alla figura del rappresentante.

La PERALTA S.A. ha più che raddoppiato il prezzo di vendita dell'immobile rispetto al valore originario (4.500.000.000), in quanto con la vendita del 25.06.2002 alla LOCAT s.p.a. al prezzo di £ 14.000.000.000, ha ottenuto un incremento, in appena 4 anni, superiore al 100%, senza

che siano mai avvenute opere di ristrutturazione, migliorative e/o incrementative.

A fronte della cessione dell'immobile alla LOCAT s.p.a., la PERALTA S.A. ha maturato un debito I.V.A. di euro 1.466.079,00, pari al 20% del valore della transazione.

La società doveva comunque presentare la dichiarazione annuale I.V.A. e dichiarare l'imposta a debito riguardante l'unica operazione attiva posta in essere nell'anno 2002, ovvero la compravendita del complesso alberghiero sito in Taormina.

Il quadro probatorio a sostegno dell'accusa è costituito essenzialmente dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza di Messina, dai documenti e dalle dichiarazioni delle persone informate sui fatti acquisite in tale sede.

Uno degli accessi alla posizione della società, infatti, è stato eseguito il 21.6.2002, che coincide con la presentazione da parte della Peralta presso l'Agenzia delle Entrate della dichiarazione di inizio attività con contestuale attribuzione della partita IVA, avvio della complessa operazione truffaldina che avrebbe consentito alla società di frodare il l'erario.

Le attività di recupero delle imposte non sono andate a buon fine proprio in quanto la carta d'identità n. AE6438438 del Comune di Roma con la quale veniva identificato il cessionario è risultata appartenere ad un soggetto deceduto.

In sostanza, senza l'intervento dei funzionari pubblici non sarebbe stato possibile realizzare il progetto criminoso principale e, per quello che rileva in questa sede, non sarebbe stata possibile l'evasione tributaria mediante inesigibilità del relativo credito.

Conclusivamente, i dipendenti dell' Agenzia delle Entrate hanno causato un rilevante danno alle pubbliche finanze consistente nell' omessa riscossione dell' imposta sul valore aggiunto e dell' imposta sui redditi evasa sulla plusvalenza realizzata dalla cessione del complesso alberghiero denominato Hotel Imperiale.

* * *

Si ascrive al *danno da corruzione e ad attività fraudolenta la vicenda della società beneficiaria di **contributi pubblici** finalizzati alla realizzazione di **iniziative imprenditoriali**, ai sensi della legge n. 488 del 1992, concernente i c.d. "fondi strutturali" e della legge n. 662 del 1995, relativa ai c.d. "contratti d' area", cui, peraltro, devono connettersi le responsabilità degli istituti bancari concessionari dell' istruttoria e della erogazione dei finanziamenti pubblici.*

Il tutto, per motivi evidenti, all' insegna di latenti fenomeni corruttivi.

Si è trattato, nell' illecita fattispecie, di un danno causato alle pubbliche finanze, pari complessivamente ad euro 13.602.372,35, oltre a rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

La Guardia di finanza - Nucleo di Polizia tributaria di Genova, ha trasmesso a questa Procura Regionale, per competenza territoriale, una segnalazione di danno erariale riguardante l' illecita percezione di contributi pubblici finalizzati alla realizzazione di iniziative imprenditoriali, da parte di società (tutte appartenenti o comunque facenti capo al c.d. "Gruppo Borsò", con proprietario residente in Svizzera):

- SIPI Srl, in fallimento dal 14.7.2006, già con sede in Fiumicino (Rm);
- TS ENGINEERING ITALIA S.r.l. in fallimento dal 17.3.2006, già con sede in Fiumicino (Rm);
- SELENET Srl, con sede in Sassari (SS), già con sede in Fiumicino (Rm);
- BIS COM s.r.l. con sede in Grandate (Co);
- HT LAB s.r.l. (già SPESA NET srl) con sede in Roma;

Le ulteriori indagini condotte successivamente dal Nucleo di Polizia tributaria di Roma-Gruppo Tutela Spesa Pubblica - 1^a Sezione accertamento danni erariali - specificamente delegate da questo Pubblico Ministero hanno consentito di accertare una serie di irregolarità sia nelle fasi istruttorie delle relative pratiche di finanziamento, curate dalle banche concessionarie, sia nella fase di redazione e presentazione dei progetti da parte delle succitate società, così sintetizzabili:

a) lacune in fase di approfondimento sulla documentazione attestante la sussistenza in capo alle società dei requisiti previsti dalle norme in materia, ai fini dell'ottenimento dei contributi agevolativi;

b) artifici contabili messi in essere dalle società in merito al prescritto apporto di mezzi propri, di fatture per fittizie forniture di beni infragruppo, con importi delle relative fatture "gonfiate" in maniera esponenziale;

c) trasformazione delle operazioni infragruppo fittizie in apporti di mezzi propri tramite operazioni compensative, che si traducevano in apparenti finanziamenti soci in conto capitale.

In sostanza, si accertava che le predette società non erano in grado di finanziare gli investimenti, non avendo la disponibilità di liquidità, e,

pertanto, avevano fatto ricorso ad artificiose operazioni infragruppo, convertite in seguito in "apporti di mezzi propri", al fine di ottenere indebitamente le richieste sovvenzioni.

Emergevano, inoltre, vari illeciti in capo ai soggetti pubblici o incaricati di pubblico servizio delegati all'istruttoria dei finanziamenti ed all'esecuzione di controlli dimostratisi del tutto carenti.

Risulta evidente la commissione di gravi illiceità da parte delle aziende destinatarie dei contributi pubblici e degli altri convenuti, con particolare riferimento alla percezione di finanziamenti "a fondo perduto" - legge n. 488/92 (*fondi strutturali*) e legge n. 662/1995 (*contratti d'area*) - già oggetto di specifiche indagini da parte del Gruppo Tutela Spesa Pubblica del Nucleo di Polizia Tributaria di Genova della Guardia di Finanza.

Le ulteriori indagini condotte successivamente dal Nucleo di Polizia tributaria di Roma - Gruppo Tutela Spesa Pubblica sono state finalizzate all'individuazione di eventuali responsabilità amministrative, nonché alla quantificazione del corrispondente danno all'erario, anche da parte dei soggetti pubblici o incaricati di pubblico servizio demandati alle attività di controllo delle attività ed erogazione dei relativi finanziamenti.

Come noto, la legge n. 488/92, abilita il Ministero dello Sviluppo Economico (già Attività Produttive) a mettere a disposizione delle imprese che intendano promuovere programmi di investimento nelle aree depresse, agevolazioni sotto forma di contributi in conto capitale ("a fondo perduto"); in materia sono stati emanati diversi decreti ministeriali e circolari applicative, in particolare il Decreto Ministeriale n. 527/95, la Circolare n. 234363 del 20 novembre 1997, in seguito

integrata dalla Circolare n. 900315 del 14 luglio 2000; i relativi stanziamenti sono avvenuti con le diverse leggi finanziarie dello Stato.

In particolare, la suddetta circolare n. 234363/1997 (come successivamente integrata) prevede che gli adempimenti istruttori propedeutici alla concessione delle agevolazioni ed i riscontri, gli accertamenti e le verifiche necessarie all'erogazione delle agevolazioni stesse fino al saldo, nonché la gestione delle relative somme, siano affidati in concessione a banche o a società di servizi controllate da banche, denominate "**banche concessionarie**", distinguendo inoltre tre fasi della relativa attività: istruttoria-preliminare, interlocutoria e finale.

I compiti istruttori della banca concessionaria si esplicano principalmente nell'accertamento della sussistenza di tutte le condizioni e i presupposti necessari per l'ammissione alle agevolazioni, nonché nella verifica della consistenza patrimoniale e finanziaria dell'impresa richiedente e, ove ritenuto necessario, anche dei singoli soci, tra l'altro attraverso l'analisi degli ultimi due bilanci approvati con la comparazione con quelli di aziende dello stesso settore ai fini di valutarne il grado di affidabilità.

Le verifiche di competenza della concessionaria, in sintesi, hanno come obiettivo quello di valutare:

- *la validità tecnico-economico-finanziaria dell'iniziativa;*
- *l'ammissibilità degli investimenti indicati dall'impresa.*

Tra l'altro, occorre verificare che il nuovo capitale proprio sia utilmente destinabile all'iniziativa e non, piuttosto, alla copertura di un preesistente squilibrio finanziario dell'impresa stessa.

In tal senso la banca concessionaria, con riferimento all'esercizio "precedente" ed al relativo stato patrimoniale dell'impresa, verifica l'opportunità che l'impresa stessa provveda o si impegni a provvedere

in tempi brevi ed in modo adeguato, e comunque prima dell'erogazione delle agevolazioni, a ricorrere agli opportuni strumenti per il ripristino dell'equilibrio finanziario.

Per quanto riguarda, in particolare, i mezzi propri, la circolare in questione precisa che essi sono costituiti "dagli aumenti del capitale sociale e/o dai conferimenti dei soci in conto aumento del capitale stesso, deliberati dai competenti organi sociali entro la prima erogazione dei contributi e versati, in un'unica o più soluzioni, nel corso degli anni solari di realizzazione del programma e, comunque, non oltre la data di ultimazione dello stesso".

Nella fase interlocutoria, le banche concessionarie provvedono, secondo stati d'avanzamento, all'erogazione di ciascuna quota in favore delle imprese beneficiarie una volta che gli stessi dimostrino la sussistenza dei necessari requisiti.

Nella fase finale, viene condotto dall'Istituto un esame di congruità, in sede di relazione finale di spesa, teso a valutare l'adeguatezza dei più significativi costi esposti rispetto al totale complessivo dell'investimento prospettato, nonché a verificare la completezza e la pertinenza all'iniziativa agevolata alla documentazione e alle dichiarazioni trasmesse dall'impresa.

Per quanto riguarda lo strumento del "*contratto d'area*", previsto dall'articolo 2, co. 203, della legge 662 del 1996, *esso ha la finalità specifica di recuperare, bonificare e riconvertire la produzione di vaste aree industriali dismesse attraverso la promozione di nuove attività produttive e la riqualificazione e rioccupazione del maggior numero di lavoratori espulsi dai processi di ristrutturazione e dismissione aziendale; esso si applica a territori circoscritti interessati da gravi crisi occupazionali nei settori*

dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito favorevoli.

Le sovvenzioni in discorso si inseriscono in una programmazione a carattere pubblicistico dei finanziamenti gravanti sul bilancio pubblico, tra l'altro in un settore strategico per lo sviluppo economico-sociale del Paese, quale quello industriale, e trovano la loro fonte normativa di rango superiore anche nella stessa Costituzione (art. 41).

Da siffatta impostazione consegue, sul piano soggettivo, che l'inserimento di enti privati nell'organizzazione pubblica e nello svolgimento delle pertinenti attività viene a determinare una *partecipazione funzionale all'esercizio di una specifica azione amministrativa* (sostegno all'industria e all'occupazione) con la conseguente configurazione di un particolare rapporto di servizio funzionale al perseguimento e all'espletamento della stessa funzione pubblica.

La configurazione del rapporto di servizio attraverso l'assunzione di vincoli di scopo e l'assoggettamento a regole predeterminate, come sopra precisato, conduce alla cognizione del giudice contabile delle controversie relative alle responsabilità patrimoniali inerenti lo svolgimento del predetto rapporto.

In sostanza, nell'utilizzazione dei contributi i destinatari agiscono, oltre che nel proprio interesse, nell'interesse della Pubblica Amministrazione stessa, che attraverso l'erogazione dei finanziamenti realizza programmi di carattere pubblico.

In particolare, con la *sentenza n. 4511 del 1 marzo 2006*, la Corte Suprema di Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti

nei confronti di soggetti privati che abbiano beneficiato di fondi pubblici nazionali e comunitari nell'ambito di programmi diretti alla promozione dello sviluppo imprenditoriale ed abbiano prodotto (per la mancata realizzazione del programma) uno sviamento dalle finalità perseguite dalla pubblica amministrazione così determinando un danno erariale.

* * *

Rientra nella strategia di questa Procura Regionale l'indagine preventiva sulla notizia di danno erariale concernente **una procedura di accordo bonario**, ai sensi dell'art. 31 bis, della legge n. 109 del 1994, avente ad oggetto la transazione tra il General contractor COMER s.p.a. e l'ANAS su un pacchetto di riserve per circa 41 milioni di euro, in relazione alla realizzazione del tratto stradale "Squillaci - Simeri Crichi" della S.S. 105 Ionica ed il prolungamento della S.S. 106 "dei Due Mari".

Il progetto preliminare dell'opera in questione veniva redatto dall'ANAS - Comparto viabilità per la Calabria, nel giugno 1999 e sottoposto a Conferenza di Servizi dall'ANAS in data 23/06/1999 e 13/07/1999, e successivamente al Ministero LLPP in data 29/05/2000 e 12/09/2000.

Il progetto definitivo e lo studio d'impatto ambientale venivano redatti dall'ANAS - Direzione Centrale Programmazione Progettazione, nel giugno 2002. Sullo studio di impatto ambientale si pronunciava il Ministero dell'Ambiente in data 22/01/2004 con decreto DEC/DSA/2004/00021; il progetto definitivo veniva approvato dal CdA dell'ANAS con deliberazione n° 30 del 21/04/2004.

I lavori venivano affidati, con aggiudicazione definitiva n° 2369 del 22/04/2005, all'ATI ASTALDI SpA/Ing. Nino Ferrari srl (con quote rispettivamente del 90% e 10% - successivamente venne costituita la società di progetto CO.MERI SpA).

Il relativo contratto veniva firmato in Roma in data 9/5/2005 e prevedeva un importo di € 480.237.535,04, con un ribasso del 13,13% sui lavori e dello 0,00% sui lavori in economia (importo poi salito a 498.428.062,43, per effetto dell'atto aggiuntivo del 23.6.2008).

Per la progettazione esecutiva - affidata al Contraente generale COMERI - e la realizzazione dei lavori il contratto prevedeva era 1.000 giorni; per ogni giorno naturale e consecutivo di ritardo veniva prevista (art. 9) una penale pari allo 0,5 per mille dell'importo complessivo offerto.

In data 06/06/2005 veniva emesso l'Ordine di inizio delle attività; come da contratto, la data per il completamento delle attività restava fissata per il giorno 2/3/2008. La CO.MERI non presentava il progetto nei tempi prefissati, a causa della necessità di provvedere alla elaborazioni di alcune varianti ed integrazioni progettuali richieste dall'ANAS e da altri enti.

L'intervento era suddiviso in 3 lotti funzionali principali, tra cui il lotto A, costituito da quattro viadotti per un lunghezza complessiva di 783 m, sei gallerie per una estensione complessiva di 2.736,5 m e due svincoli.

A seguito di perizia di variante, resasi necessaria per esecuzione del monitoraggio ambientale e per indagini geologiche di prima fase ed archeologiche, nonché ulteriori modifiche tecniche all'opera, su richiesta dell'ANAS e/o di altri enti terzi e modifiche tecniche per sorpresa

geologica o per cause geologiche-geotecniche legate alle effettive (peggiori) caratteristiche geomeccaniche dei terreni, varianti tecniche migliorative, l'importo dell'intervento risultava pari ad € 513.121.499,72.

Il relativo atto di sottomissione n° 2, che registrava le modifiche introdotte nella perizia in parola, veniva firmato in data 4.8.2009.

Le attività di cantiere furono caratterizzate dal susseguirsi di diversi impedimenti relativi alle difficoltà nella rimozione delle interferenze legate alla presenza delle reti di pubblici servizi, alcuni imprevisti geologici, specie nei tratti in galleria, oltre ai già citati ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi dovuti alle disposte sospensioni (parziali) dei lavori.

Dei 17 chilometri complessivi dell'asse principale, 12 km circa, con relativi svincoli, sono stati aperti al traffico il 7 novembre 2011. I restanti 5 km avrebbero dovuto essere ultimati e aperti al traffico nel mese di giugno 2012.

Il Contraente Generale iscriveva n. 46 riserve per un ammontare complessivo di €. 339.104.396,34, oltre accessori, accompagnate dalla richiesta di un termine suppletivo per l'ultimazione dei lavori.

Poiché l'importo delle riserve risultava ben superiore al 10% dell'importo complessivo dei lavori, il Responsabile del Procedimento proponeva l'attivazione della Commissione prevista dall'art. 31-bis della legge 109/1994 (di seguito anche "Commissione"), la quale - acquisite le relazioni riservate della Direzione dei Lavori e della Commissione di Collaudo, con parere non vincolante del 7 ottobre 2009, ha suggerito, a tacitazione delle riserve, il riconoscimento dell'importo complessivo di €. 88.082.021,49; con la stessa relazione è stato inoltre valutato in 415 il numero dei giorni che (alla citata data del 31 dicembre 2008) potevano

essere riconosciuti come maggior tempo a fronte della sottoproduzione accertata.

Il Presidente, in data 20 aprile 2010, assumeva la determinazione di definire in via transattiva la controversia relativa a tutte le riserve precitate, mediante l'offerta di corrispondere la somma omnicomprensiva di € 47.456.654,03.

Va peraltro sottolineato che il contraente generale non si è avvalso di fattori produttivi propri, ma è ricorso al totale sub affidamento della manodopera, dei macchinari e dei costi di organizzazione del cantiere, con la conseguenza, sul piano delle riserve, che viene richiesto al soggetto aggiudicatore, con la riserva n° 2 (anomalo andamento), in larga parte, il risarcimento di danni relativi alla sottoproduzione di fattori produttivi che non sono stati direttamente impiegati dalla Comeri, bensì dagli affidatari terzi; ebbene, l'ammontare delle riserve avanzate da questi ultimi e riproposte sul registro dal Contraente Generale ammontano complessivamente ad € 25.992.511,92, importo questo comprensivo anche delle maggiorazioni operate da questo. Depurando tale somma delle spese generali e degli oneri di contraente generale richiesti da CO.MERI., si ottiene un importo pari ad € 20.927.948,41, che rappresenta il maggior onere lamentato dalle imprese affidatarie (vale a dire i reali esecutori dei lavori) per la ridotta produzione dei fattori produttivi effettivamente impiegati in cantiere.

Con un'evidente discrasia, dunque, di tale cifra, che rappresenta quanto riconosciuto al Contraente generale in relazione all'anomalo andamento di lavori concretamente affidati ed eseguiti da altri.

Facendo seguito ad una sentenza di condanna pronunciata dalla Sezione Giurisdizionale del Lazio nei confronti di **TRIBUTI Italia s.p.a.** e di **A.S.E.R. s.r.l.**, per un vulnus di circa 85 milioni di euro in danno del **Comune di Aprilia** per effetto della *mancata ed integrale riscossione dei tributi locali*, questa P.R.L. ha disposto nuova azione risarcitoria contro i predetti responsabili per il riscontro di ulteriori partite di danno in pregiudizio dell'Ente locale.

In concreto è accaduto che *Tributi Italia s.p.a. aveva riscosso ingenti somme di tributi comunali e anziché riversarle nei conti del Comune di Aprilia li aveva trattenuti indebitamente con conseguente danno erariale; inoltre ASER aveva omesso sistematicamente di rendere il conto giudiziale della propria gestione.*

Il dettaglio delle somme riscosse e non versate si ritrova nei due atti di citazione sopra richiamati e ad essi ci si riporta. Ulteriori irregolarità sono state evidenziate da omissioni dell'attività finalizzata all'accertamento e alla riscossione dell'ICI e della TARSU da parte delle due società, dall'omissione degli accantonamenti statuari e dalla mancata esecuzione delle opere di riqualificazione ambientale cui le due società concessionarie erano tenute in base alla convenzione;

Ciò che preme in questa sede sottolineare è la circostanza che a seguito degli accertati inadempimenti delle due società il Comune di Aprilia si era determinato con la deliberazione n. 56 del 18.12.2003 a dichiarare decaduta la società a causa dei mancati riversamenti delle somme dovute e per continuate irregolarità e reiterati abusi commessi nella conduzione del servizio. A seguito di contenzioso innanzi al TAR Lazio avverso detta delibera, essa sostanzialmente non aveva avuto

seguito, pur rimanendo inalterata la sua valenza politica e l'intenzione di voler far cessare il rapporto con ASER.

Se non che tale provvedimento veniva impugnato da ASER s.r.l. innanzi al TAR Lazio che con ordinanza n. 35/2007 del 22.1.2007 sospendeva il provvedimento stesso. La pronuncia non veniva, poi, impugnata innanzi al Consiglio di Stato né il ricorso veniva deciso nel merito in quanto la maggioranza del consiglio comunale di Aprilia, con una decisione in stridente contrasto con quanto prima statuito, con deliberazione n. 13 del 2 marzo 2007 revocava la precedente deliberazione del 12 dicembre 2006 e deliberava di approvare un *addendum* alla convenzione del 1999 ridando vita al rapporto con la società mista nonostante i comprovati inadempimenti delle due società nella gestione dei tributi locali.

Questo Requirente ha ritenuto e ritiene tuttora dannosa l'approvazione di questo *addendum* che ha ridato vita ad un rapporto con ASER precedentemente sciolto dal Comune di Aprilia in virtù dei reiterati inadempimenti di quella società e del socio privato, Tributi Italia s.p.a..

In estrema sintesi, la dannosità di tale *addendum* si sostanzia nell'ingiustificato e vertiginoso aumento dell'aggio in favore di ASER e di Tributi Italia; nella eliminazione del c.d. minimo garantito; nella cancellazione delle prestazioni accessorie in capo ad ASER; nelle modifiche peggiorative all'originaria convenzione che indebolirono ulteriormente la posizione del Comune di Aprilia subordinando la risoluzione del contratto al mancato versamento di due rate consecutive e previo esperimento di un procedimento arbitrale; nella previsione del diritto alla percezione dell'aggio anche sulle somme eventualmente non

incassate da ASER; nella omissione di qualsiasi presa d'atto del rapporto contrattuale tra la società mista il socio privato nonostante la mutata partizione dell'aggio in senso più favorevole al secondo.

Il totale del danno erariale derivante dalla stipulazione dell'*addendum* è pari a €. 35.339.069,22, la cui previsione era già possibile prima della stipulazione stessa attesa la evidente antieconomicità delle modifiche in esso previste.

Pertanto con invito a dedurre si è contestato il danno erariale di €. 35.339.069,22 agli amministratori del Comune di Aprilia che approvarono la deliberazione n. 13 del 2.3.2007 con la quale è stato elaborato il c.d. *addendum* alla originaria convenzione del 1999.

* * *

In situazioni differenti da quelle suindicate questa P.R.L. ha disposto l'archiviazione delle vertenze aperte per effetto del mancato adeguamento ed incasso dei canoni demaniali marittimi avendo riscontrato carenza di attualità nelle relative esazioni tributarie.

* * *

Dei numerosi fatti corruttivi (in minima parte) indicati in questa relazione, per evidenti motivi di economia, può dirsi che sia emerso un denominatore comune a quasi tutte le vicende illecite illustrate.

Allorchè i fatti antigiuridici in questione rappresentavano ipotesi di concorso di persone, alcune delle quali interne agli uffici pubblici e, quindi, configuranti casi di dipendenti in posizione agevolativa nella formazione ed

esecuzione di fatti truffaldini – le cui illiceità, peraltro, hanno rilievo sia penale che amministrativo, emergeva, altresì, una seconda e più amara verità.

I danni alla finanza pubblica risultavano essere causati, in almeno l'80% dei casi, dalla compartecipazione di funzionari infedeli, intranei alle fattispecie illecite; sicchè molte situazioni fraudolente avrebbero potuto non verificarsi qualora ci fossero stati maggiori controlli interni o endoprocedimentali ed esterni o di legalità.

Pertanto, può dirsi che lo smantellamento dei controlli preventivi di legalità, un tempo svolti ad opera delle Ragionerie Centrali dello Stato, cui si affiancavano quelli neutrali e magistratuali degli uffici di controllo della Corte dei Conti, costituivano un apparato di tutela della legalità assolutamente necessario in un sistema, come quello italiano, caratterizzato da una elevata spesa pubblica.

Ad avviso di chi scrive, l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, endoprocedimentali o magistratuali, costituisce un errore storico perché il sistema dei riscontri sanzionatori, prima in vigore, non costituiva un appesantimento dei procedimenti dell'evidenza bensì quella garanzia dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica sempre pretesa anche nel quadro di una strategia finanziaria con una forte propensione agli investimenti ed alle spese d'interesse collettivo.

L'inutilità dei controlli di legalità può aversi solo in un quadro nel quale, per tradizione e per storia, la ricchezza privata detiene un ruolo attivo e speculativo molto elevato, mentre l'intervento pubblico appare marginale e privo di rilievo.

E valga il vero: con la riforma dei controlli degli anni 1994 – 1996, il Ministero dell'Industria e s.m.i., risulta spacchettato e per una parte consegnato ad Unioncamere e per l'altra parte ad un Consorzio di banche concessionarie.

* * *

I fatti sulla sanità nel Lazio sono peraltro noti: ospedali troppo piccoli, che appaiono inadeguati alle sfide dei tempi nuovi; troppi posti letto, concentrati nell'area centrale della città; qualità delle cure non all'altezza dei costi; disfunzioni organizzative, con salvezza di poche zone di eccellenza; e, comunque, scarsa attendibilità dei dati regionali.

In tempi di comizi elettorali la magistratura ha il dovere di non interferire e di tenersi lontana dai campi di battaglia...ma alcune vicende sintomatiche di un vasto malessere, essendo particolarmente allarmanti, non possono mantenersi segrete.

Va fatta, pertanto, menzione di alcune fattispecie illecite connesse a situazioni relativamente alle quali per sopperire alle assenze di personale medico si è fatto ricorso a prestazioni aggiuntive rese dal personale in servizio, con anomalo incremento delle retribuzioni ma senza la garanzia del mantenimento della qualità del servizio specialistico funzionalmente carente per assenze o per altri impedimenti.

Il tutto all'insegna dell'improvvisazione e della mala gestio!

Il ricorso all'acquisto di prestazioni, è ormai diventato una prassi consolidata, rinnovata annualmente con delibera aziendale o della direzione sanitaria, che determina, in base ad un semplice calcolo matematico, le ore da acquistare, retribuite ciascuna con circa 60,00 euro, come previsto dal CCNL, in relazione ai livelli essenziali di assistenza da garantire (LEA) ed alle carenze organiche di personale; il ricorso a tale tipologia di prestazioni è iniziato nel 2001 e si è protratto sino al 2010.

Gli atti illegittimi risultano sottoscritti dai direttori generali nonché dai direttori sanitari, i quali ultimi rilasciano in merito il prescritto parere, nonché dai presidenti del collegio sindacale.

Tra l'altro, le delibere suindicate sono state trasmesse alla Regione, *senza che sia intervenuta in proposito alcuna determinazione regionale, né risulta emanata, nel periodo oggetto di indagini, una regolamentazione generale da parte della Regione Lazio nella specifica materia.*

Può dirsi, pertanto, che l'effetto del blocco delle assunzioni stabilite dalle leggi è risultato del tutto inutile sul piano economico e deleterio su quello amministrativo ed organizzativo.

Nel 2010, con circolare del 21.6.2010, il Commissario ad acta per la realizzazione del Piano di rientro del disavanzo nel settore sanitario della Regione Lazio, preso atto che, a seguito del monitoraggio delle prestazioni aggiuntive presso ciascuna azienda ospedaliera, erano emerse "situazioni particolari" tali da imporre alla Regione di intervenire allo scopo di contenere i costi della sanità pubblica, prescriveva a tutti i direttori generali delle ASL limiti massimi di ricorso alle prestazioni aggiuntive, nella misura del 30% di riduzione.

Il P.R., avendo ritenuto che dalla situazione appena descritta e per il periodo preso in esame nel corso degli accertamenti istruttori (2006-2010) sia derivato un notevole danno per le finanze delle ASL sotto forma di ricorso alla cosiddette prestazioni sanitarie aggiuntive in misura eccessiva ed in violazione della normativa in materia, ha proceduto ad aprire inchieste istruttorie che si sono concluse con azioni risarcitorie plurime.

Ed, infatti, per quanto concerne il quadro normativo di riferimento e l'antigiuridicità della condotta, l'art. 55 comma 2 del CCNL dirigenza

medica 1998/2001, successivamente richiamato dall'art. 14, co. 6, del CCNL dirigenza medica 2002-2005, "*considera prestazioni erogate in regime di attività libero professionale anche le prestazioni richieste, in via eccezionale e temporanea, ad integrazione dell'attività istituzionale, dalle aziende ai propri dirigenti allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, soprattutto in presenza di carenza di organico ed impossibilità anche momentanea di coprire i relativi posti con personale in possesso dei requisiti di legge, in accordo con le équipes interessate e nel rispetto delle direttive regionali in materia*";

Il successivo CCNL 2002-2005, nel rinviare, per l'applicazione dell'istituto, all'art. 55 del precedente contratto nazionale, richiede la previa emanazione da parte della Regione, entro 120 gg dalla sottoscrizione del Contratto collettivo, di linee generali di indirizzo (art. 9, co. 1 lett. G), in mancanza delle quali la materia resta oggetto di apposita contrattazione sindacale.

Mentre il C.C.N.L. 2006-2009, nel richiamare l'istituto, stabilisce che, in mancanza di indicazioni specifiche da parte delle regioni entro 90 giorni dall'entrata in vigore del medesimo C.C.N.L., le prestazioni aggiuntive, così come le altre materie prese in esame dalla disposizione contrattuale, sono oggetto di contrattazione collettiva decentrata.

Si tratta di prestazioni, *analoghe alla libera professione intramuraria*, determinate dalla carenza di figure professionali ed affidate alla contrattazione collettiva, i cui contenuti vengono concordati mediante successive pattuizioni convenzionali, sia per le modalità esplicative sia per il compenso economico.

Deve essere in primo luogo evidenziato che le suddette prestazioni aggiuntive *non sono state oggetto né di regolamentazione regionale, né di apposita contrattazione.*

I presupposti giuridici concernono: *“l'accertamento della carenza organica di dirigenti nella specifica disciplina; l'impossibilità di copertura di detta carenza con gli strumenti tradizionali; il riscontro formale periodico della riduzione delle liste di attesa”*. Tali condizioni e requisiti di ammissibilità del ricorso alle prestazioni aggiuntive avrebbero dovuto anche costituire, di volta in volta, l'oggetto principale di specifici programmi (per unità o settore interessato), nell'ambito dei quali certificare la carenza organica e gli effetti positivi delle prestazioni aggiuntive sotto forma di riduzione delle liste di attesa, nonché *“gli obiettivi prestazionali da raggiungere e gli oneri finanziari per l'Azienda”*.

Niente di tutto questo è mai avvenuto nel periodo in discorso, se si esaminano i (pochi) atti deliberativi autorizzativi delle prestazioni.

Dunque, il ricorso a tale istituto trova la sua giustificazione giuridica e finanziaria nel rispetto del doppio presupposto dell'eccezionalità e temporaneità delle prestazioni aggiuntive: la gestione ordinaria dell'attività aziendale medica, la *norma*, non può essere costituita dal ricorso alle prestazioni aggiuntive, che invece devono rappresentare l'eccezione, dovendosi preferire altre soluzioni organizzative (chiusure, accorpamenti o riassetto delle unità organizzative, assunzione di personale a tempo determinato, ecc.); *in ogni caso, tale eccezionale avvalimento di prestazioni aggiuntive non può protrarsi indefinitamente nel tempo, ma deve avvenire per brevi periodi. L'utilizzo massiccio e diffuso dell'istituto, per oltre dieci anni, rappresenta una palese violazione della disciplina in materia e degli ordinari canoni di sana e corretta gestione delle*

pubbliche risorse, talmente abnorme da non poter essere contenuta nei confini della mera colpa.

A fronte di questo limitato contesto normativo di riferimento in cui l'istituto era destinato ad operare, come anticipato in fatto, nel periodo 2001-2010, il ricorso alle prestazioni aggiuntive da parte della ASL di Frosinone ha raggiunto dimensioni abnormi: l'importo pagato per l'acquisto di tali prestazioni aggiuntive è stato pari nel totale ad euro 51.710.234,02.

Tra l'altro, l'azienda di Frosinone presentava, in assoluto su base regionale, il valore massimo di ricorso a tale istituto pur se posta a confronto con realtà aziendali ben più complesse, come le ASL di Roma o il Policlinico Umberto I°.

Difatti, come emerge dai risultati del monitoraggio effettuato dalla Regione Lazio a partire dal 2008 sulle prestazioni aggiuntive effettuate nel 2007, 2008 e 2009 presso tutte le ASL e i principali ospedali del territorio regionale del Lazio, l'azienda sanitaria di Frosinone ha presentato di gran lunga il valore massimo relativo al ricorso all'istituto in discorso, discostandosi di oltre tre volte dal valore medio regionale.

Il nocumento patrimoniale, certo nella sua esistenza, appare indubbiamente di difficile quantificazione a causa della legittimità astratta delle prestazioni aggiuntive, ove contenute nei limiti della "temporaneità ed eccezionalità", formula alla quale pertanto deve essere dato un contenuto applicativo - sotto forma di media presuntiva - allo scopo di quantificare, per differenza, la quota parte illecita.

La sussistenza del danno e la correttezza del metodo di calcolo utilizzato sono ulteriormente dimostrate da due considerazioni aggiuntive: la prima è rappresentata dalla valutazione del possibile

risparmio conseguibile dalla Asl di Frosinone mediante una politica di assunzioni programmate.

La quantificazione del nocumento patrimoniale cambia leggermente, ove si consideri, in secondo luogo, la misura dell'abbattimento indicato nella circolare regionale da ultimo citata e la percentuale ivi indicata, per cui il danno andrebbe individuato, per gli ultimi cinque anni (2006-2010), quanto meno nella misura del 30% (mancato risparmio) del totale della spesa per le prestazioni aggiuntive, pari ad euro 35.299.222,09, cioè ad euro 10.589.766,62.

L'abnormità delle cifre spese dalla ASL di Frosinone sotto forma di acquisto di prestazioni aggiuntive, infine, risulta palese anche da un ulteriore punto di vista, *ove si consideri l'effetto perverso delle condotte in questione* (comunque dannose per le pubbliche finanze) *sulle retribuzioni dei medici in concreto beneficiari delle relative indennità aggiuntive*, soprattutto ove si tenga presente il ricordato requisito della eccezionalità e temporaneità del ricorso a tale istituto.

Sulla base delle disposizioni, le aziende sanitarie per sopperire proprio alle richieste assistenziali eccedenti le potenzialità organiche potevano fare ricorso ad incarichi straordinari e a tempo determinato a personale esterno all'azienda, piuttosto che all'acquisto sistematico di prestazioni aggiuntive da personale dipendente; i provvedimenti di assunzione venivano poi trasmessi alla Regione Lazio, entro i quindici giorni successivi all'adozione.

Non è in discussione l'astratta ammissibilità dell'istituto in questione (che, infatti, è stata addirittura considerata nella valutazione e quantificazione del danno), *ma la continua e prolungata reiterazione delle decisioni di approvvigionamento, il cui dato quantitativo appare, come visto, addirittura*

abnorme e unico nel panorama regionale; decisioni che presupponevano in ogni caso un'attenta ed approfondita valutazione istruttoria, comprensiva di un'analisi degli scenari organizzativi alternativi finalizzata all'ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse.

Inoltre, è opportuno rappresentare che anche la mancata autorizzazione da parte della Regione Lazio delle richieste di assunzione, quale ulteriore causa di giustificazione del comportamento illegittimo contestato in questa sede, appare pretestuosa in quanto tali richieste di deroga al divieto di assunzioni non risultano opportunamente motivate con dati di fatto o situazioni di eccezionale ed imprevedibile gravità in grado, ove opportunamente rappresentate all'organo regionale, di consentire a quest'ultima di concedere siffatta deroga al c.d. "blocco delle assunzioni".

In questi casi la "*bona gestio*", cioè la gestione del denaro pubblico secondo canoni di economicità, costituisce una sorta di limite interno all'esercizio delle potestà pubbliche discrezionali, in base al criterio della ragionevolezza delle scelte amministrative e gestionali, il quale esige, ad esempio, *che la scelta di acquisto di prestazioni aggiuntive per decine di milioni di euro si fondi sulla ponderata esclusione di soluzioni alternative, secondo criteri oggettivi di analisi organizzativa ed economico-finanziaria, che tengano conto di tutti gli scenari possibili.*

E proprio in ciò consiste, sotto il profilo del nesso psicologico, la colpa grave dei dirigenti pubblici nella vicenda de qua: nel non aver adeguatamente motivato (si pensi ai rinnovi, anche taciti) e nel non avere tenuto in alcuna considerazione le esigenze di opportunità, ragionevolezza ed economicità delle reiterate decisioni di acquisto, discostandosi in tal modo, consapevolmente e volontariamente, dai

canoni di ragionevolezza e di razionalità e, per quanto riguarda i dirigenti regionali, nel non aver adeguatamente vigilato sulla sana ed economica gestione della ASL di Frosinone, sotto lo specifico profilo considerato nel presente atto.

* * *

Come ha scritto autorevolmente il Procuratore Generale della Corte dei Conti, la sanità nel Lazio non può essere vista soltanto come un supermercato della malagestio.

<<L'andamento della gestione finanziaria del comparto sanitario nel 2012 presenta alcuni aspetti positivi e di miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, frutto degli effetti favorevoli delle varie manovre di contenimento della spesa pubblica, che hanno consentito di attestare i risultati finali di spesa a livelli più contenuti di quelli inizialmente previsti>>.

* * *

Va in proposito riconosciuto che è in virtù della nuova dirigenza posta alla guida del Policlinico Universitario Umberto I che il complesso ospedaliero più prestigioso della capitale vada assumendo un volto nuovo, più adeguato ed attento alle sfide dei tempi.

Sono stati predisposti in tempi assai ristretti straordinari provvedimenti per la messa in sicurezza delle gallerie ipogee, per fermare il degrado dei padiglioni destinati alle cliniche universitarie e per offrire un aspetto più decoroso e dignitoso al servizio di pronto soccorso.

La nuova dirigenza, che ha inteso stabilire un rapporto di preventiva informazione con quest'Ufficio di P.R.L., ha opportunamente approntato una perizia giurata sullo stato delle gallerie ipogee con l'indicazione delle criticità determinate da lavori mai eseguiti e dei rilevanti danni causati all'intero complesso ospedaliero universitario..

Il fronte della sanità regionale si arricchisce, purtroppo, di giorno in giorno, di notizie di danno riguardanti illeciti perpetrati nei vari settori della gestione amministrativa ed in quella dell'organizzazione ospedaliera.

Per le disfunzioni e gli sprechi sono in corso numerose inchieste, alcune delle quali riguardano errori nelle prestazioni mediche, con particolare riguardo ai settori chirurgici e ginecologici.

* * *

Si sono registrati nel 2012 anche alcune fattispecie illecite concernenti *finanziamenti erogati per il tramite del Ministero degli Affari Esteri* al settore della cooperazione allo sviluppo.

Di alcuni di essi viene data opportuna cognizione a proposito dell'illecito finanziamento di 10 milioni di euro per il completamento dell'Ospedale di Tirana in Albania.

La situazione di cui intendiamo fornire un sintetico resoconto attiene alla disciplina di settore che riguarda i contributi in favore della I.M.G. per la realizzazione di progetti/programmi e attività di cooperazione tecnica. L'art. 6 prevedeva due tipologie di finanziamento: contributi a progetti/programmi per l'esecuzione di specifici progetti/programmi che verranno realizzati conformemente a quanto stabilito nei documenti

operativi approvati, ovvero contributi volontari a sostegno delle attività che la IMG svolgeva in relazione all'accordo stesso.

La IMG avrebbe gestito in autonomia amministrativa e contabile ed in piena responsabilità i contributi assegnati dal Ministero, mentre all'art. 8 era previsto che la IMG si impegnava a mantenere registrazioni contabili per i pagamenti relativi ad ogni progetto/programma al fine di indicare in modo dettagliato l'utilizzo dei fondi erogati dal M.A.E.-D.G.C.S..

All'interno del Ministero AA.EE., Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, per la realizzazione di tali progetti quest'ultima si avvaleva dell'Unità Tecnica Centrale (di seguito, UTC) che forniva supporto tecnico alle attività della Direzione Generale nelle fasi di individuazione, istruttoria, formulazione, gestione e controllo dei programmi, nonché attività di studio e ricerca nel campo della cooperazione allo sviluppo, nonché dell'Unità d'Ispezione, Monitoraggio e Verifica delle iniziative di cooperazione che avrebbe dovuto occuparsi delle valutazioni in itinere ed *ex post* delle iniziative stesse.

Tuttavia gli accertamenti della G.d.F. presso il Ministero hanno potuto verificare come tale ultima unità (Ispezione, Monitoraggio e Verifica) esistesse solo formalmente in quanto per prassi le valutazioni *in itinere* delle iniziative di cooperazione erano demandate agli Uffici preposti alla erogazione dei contributi, e quindi sostanzialmente alla responsabilità del Direttore Generale.

Nel dettaglio, gli accertamenti si sono concentrati in primo luogo sulle attività progettuali della IMG in Sudan-Darfur.

Dall'esame del carteggio intervenuto tra la Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo e la IMG è emerso un dato incontrovertibile:

nonostante i cospicui contributi ricevuti, la IMG non ha mai rendicontato il concreto utilizzo delle somme spese (progetto PEC) mentre ha rendicontato in maniera assolutamente insufficiente l'utilizzo delle somme per il progetto Sudan-Darfur. Il danno erariale paventato nei rapporti della G.d.F. ammontava ad €. 6.900.000,00.

* * *

Di grande rilievo processuale è la vicenda illecita che riguarda l'ex **presidente della società Ferrovie dello Stato s.p.a.**, per aver beneficiato, in palese conflitto d'interesse, della indebita erogazione della somma di euro 3.480.000, 00 a titolo di bonus entry.

Com'è noto l'ente originario "Ferrovie dello Stato, società di trasporti e servizi per azioni", a seguito dell'opera di riorganizzazione, avviata nella seconda metà degli anni 90, che ha portato alla sua divisione in settori operativi autonomi, ha costituito, alla fine del 2000, la Ferrovie dello Stato Holding s.r.l., poi dal 13 luglio 2001 denominata Ferrovie dello Stato s.p.a., che ha assunto la gestione della rete ferroviaria e funzione di capogruppo.

Sotto il profilo della gestione amministrativa, si possono distinguere tre fasi, riconducibili ai tre amministratori delegati che si sono succeduti nell'incarico, mentre sotto il profilo della gestione economico-finanziaria, si rileva la presentazione di bilanci consolidati con risultati di gestione negativi, a partire dall'anno 2004.

Il rapporto contrattuale tra FS s.p.a. e l'ing. (*omissis*) è iniziato il 18.05.2004 ed è durato poco più di due anni, fino alle dimissioni del

settembre 2006 e prima del successivo incarico affidatogli alla presidenza dell'ATM di Milano.

Tale rapporto in F.S. si è caratterizzato per la duplice veste contrattuale, dovuta alla nomina dello stesso a presidente del consiglio di amministrazione e ad amministratore delegato della società.

Il consiglio di amministrazione di Ferrovie dello Stato Spa, deliberava di delegare il cosiddetto "*compensation committee*", contemporaneamente istituito, a determinare l'emolumento per l'amministratore delegato, sulla scorta di criteri e di principi generali da sottoporsi all'approvazione dello stesso consiglio di amm.ne.

Il "*Compensation committee*", con propria determinazione, formulava la proposta relativa al corrispettivo del rapporto di amministrazione, concordato con il Presidente ed amministratore delegato di FS Spa, articolata come di seguito:

"(omissis).....l'emolumento fisso viene determinato in € 1.000.000,00,...(omissis)a tale emolumento fisso si aggiunge anche una parte variabile, pari ad un massimo di € 600.000,00...(omissis)...a tale emolumento fisso si aggiunge anche un Long Term Incentive triennale, pari ad € 1.500.000...(omissis).."

Con riguardo all'esigenza di dimettersi dall'incarico che lo stesso ricopriva presso la società di provenienza, veniva riconosciuto allo stesso, a titolo di "*bonus entry*", la somma necessaria a : *"...neutralizzare il depauperamento patrimoniale determinato dalla richiesta di F.S. Spa di rassegnare le dimissioni da tale precedente incarico al fine di consentire l'instaurazione del rapporto di amministrazione....."*;

Conseguentemente veniva riconosciuto allo stesso, a titolo di "*bonus entry*" sulla base di indicazioni conformi dell'azionista Ministero dell'economia

e delle finanze..” la somma di € 3.480.000,00 necessaria a :“ ...neutralizzare il depauperamento patrimoniale determinato dalla richiesta di F.S. Spa di rassegnare le dimissioni da tale precedente incarico....”.

Questa Procura ha individuato i possibili responsabili dell’ipotizzato danno erariale, nei componenti pro tempore del “compensation committee” e del Consiglio di amministrazione; i soggetti che hanno deliberato, tra le altre voci del trattamento economico liquidatorio, anche il “bonus entry”.

Tutte le memorie presentate rivendicano la legittimità a determinare il trattamento corrisposto anche a titolo di bonus entry sull’infondato presupposto che del fatto ne fosse a conoscenza il Ministero dell’economia e delle finanze.

Il predetto bonus entry era, in sintonia con prassi consolidate in tutte le principali - per patrimonializzazione e dimensioni - Aziende partecipate dallo Stato riguardo al trattamento dei manager di vertice provenienti dal settore privato.

Ma di queste indicazioni conformi dell’azionista non vi è alcun riscontro né tra la documentazione acquisita né presso l’Ente F.S. s.p.a. al quale, nelle persone del presidente e dell’amministratore, questa Procura si è rivolta con nota dell’8 agosto 2011.

Peraltro, il presidente, che ha sottoscritto per accettazione detta determinazione, non ha ritenuto necessario convocare il consiglio di amministrazione per sottoporre allo stesso il dubbio di una mancata autorizzazione dell’azionista. Eppure a questo punto, prima di procedere alla determinazione del trattamento economico liquidatorio non poteva non essere adempiuta, come segno minimo di prudente gestione del denaro pubblico, una verifica sulla intera partita contrattuale.

Gli atti deliberativi risultano connotati da responsabilità per colpa grave, desumibile dalla evidente elargizione indebita della c.d. bonus entry, tanto per carenza dell'autorizzazione, quanto in ragione della chiara lettera della previsione convenuta.

Pertanto, si evidenzia come illecita la volontà di perseguire finalità estranee agli interessi dell'amministrazione, come la menzionata determinazione di porre a carico di Ferrovie dello Stato s.p.a. un onere anomalo, costituito dal beneficio del bonus entry.

3. Principali aspetti organizzativi e quadro sinottico sull'attività della P.R.L.

Le indicazioni statistiche, riprodotte nel quadro sinottico sotto indicato fotografano l'andamento complessivo dell'attività istruttoria e requirente dell'Ufficio di Procura Regionale del Lazio.

ATTIVITA' DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2012

Nel 2012 l'attività della Procura Regionale per il Lazio si riassume nella seguente tabella:

Istruttorie pendenti al 1 gennaio 2012	3.792
Nuove istruttorie aperte nell'anno 2012	2.008
Esame decreti di equa riparazione (legge n. 89/2001, cd. "Legge Pinto")	642
Archiviazioni disposte in sede preliminare	1.422
Archiviazioni decise a seguito di istruttoria	772
Archiviazioni decise a seguito di invito a dedurre	49
Inviti a dedurre	150
Audizioni personali	337
Atti defensionali in I° grado	
a) citazioni	76
b) azioni per resa di conto	2
c) atti integrativi e riassunzioni	6
d) sequestri conservativi	4
Conti giudiziali vistati dal P.M.	4.845
Impugnazioni della Procura regionale	12
Controricorsi in Cassazione	4

Le attività di esecuzione vigilate dalla Procura Regionale.

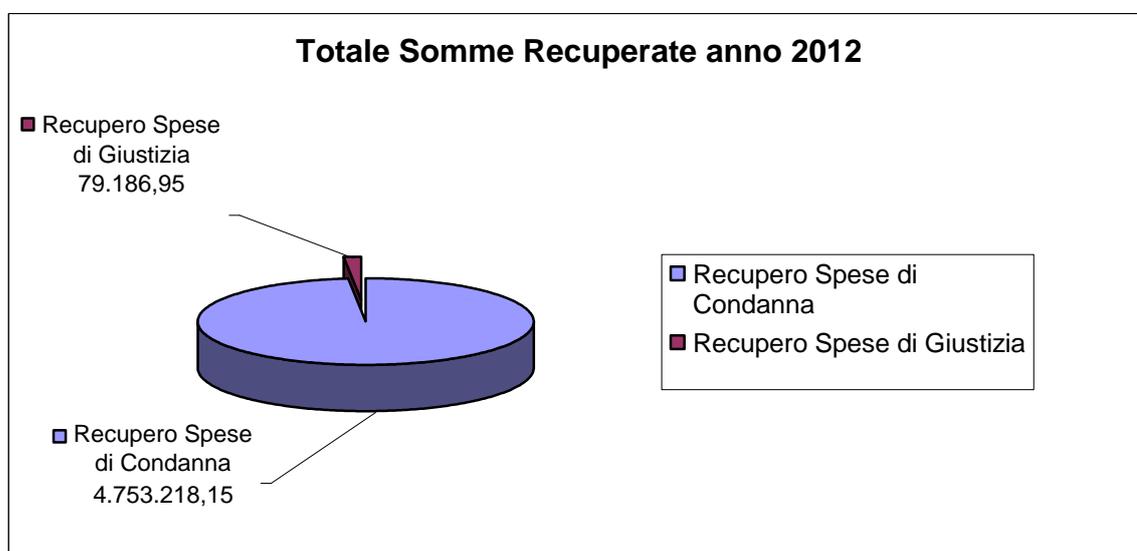
Nell'anno giudiziario 2012 sono state emesse sentenze di condanna per un importo complessivo di euro 2.831.547.599,85.

Nello stesso anno l'esito dei recuperi connesso all'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate in materia di contenzioso contabile-amministrativo denota un incremento superiore al 30 per cento rispetto all'anno precedente.

Il dettaglio dei recuperi emerge dalla tabella sotto indicata..

Totale Somme Recuperate anno 2012

Recupero Spese di Condanna	Recupero Spese di Giustizia	Totale Recuperato
€ 4.753.218,15	€ 79.186,95	€ 4.832.405,10



Va precisato che l'Ufficio monitoraggio delle sentenze di condanna e delle somme recuperate nel corso dell'anno giudiziario 2012, ai sensi del D.P.R. n. 260 del 1988, ha operato ampliando il proprio ambito funzionale, divenendo, ben presto, un servizio di controllo e di impulso in favore delle amministrazioni danneggiate.

L'Ufficio del monitoraggio presso questa P.R.L., nel corso del 2012, ha fatto fronte a numerose richieste di informazioni, concernenti problematiche giuridiche, procedurali ed interpretative, connesse con l'attività di esecuzione delle sentenze di primo e secondo grado.

L'Ufficio, oltre alla funzione di vigilanza e di riscontro sulle sentenze di condanna, si è occupato anche di fornire orientamenti in materia di *conversione in pignoramento dei beni sequestrati ante causam*, di *ricorsi per la correzione di errori materiali*, nonché di *istanze per l'interpretazione delle sentenze di condanna*.

* * *

Nel corso dell'anno 2012 sono state indette tre adunanze del Consiglio di Procura, durante le quali sono stati trattati i seguenti argomenti: 1) Accesso all'anagrafe tributaria - punto fisco; 2) Tutela della privacy ed inchiesta istruttoria del P.M. contabile; 3) Nullità di contratti ed azione risarcitoria di competenza del P.R.; 4) Tempo di deposito degli atti ai fini dell'attività di competenza del P.R.; 5) Argomenti liberi, tra cui il problema relativo alla tracciabilità del denaro nelle libere transizioni tra privati; 6) Danno all'immagine e strategie processuali più opportune; 7) Competenza giurisdizionale della Corte dei Conti nei confronti delle società a partecipazione pubblica; 8)

Sull'affaire "*Lusi*" e sulle problematiche discendenti dal finanziamento pubblico della politica.

* * *

Durante il 2012 lo scrivente Procuratore Regionale ha impartito tre indirizzi di coordinamento ed una nota di coordinamento.

L'indirizzo n. 1/2012 ha riguardato l'indicazione dei tempi (interni) per la trasmissione al P.R. degli inviti a dedurre, degli atti di citazione e delle proposte di appello (ai fini dell'apposizione del visto di approvazione); la proposta di archiviazione prima o dopo l'invito; la riapertura delle inchieste precedentemente archiviate; le archiviazioni parziali; le comunicazioni agli interessati; le proposte di astensione per incompatibilità; le coassegnazioni delle istruttorie.

L'indirizzo n. 2/2012 ha riguardato il danno all'immagine e le strategie processuali da assumere dopo la reintroduzione della pregiudiziale penale di condanna irrevocabile per i reati compresi nel Capo I, titolo II del libro II c.p., ai sensi dell'art. 17, comma 30, del d.l. n. 78/2009 (art. 7, legge n. 297 del 2001).

L'indirizzo n. 3/2012 ha riguardato l'istituzione dell'Ufficio di coordinamento per l'accesso *all'anagrafe tributaria - punto fisco* e per l'accesso *all'anagrafe delle imprese iscritte nei registri tenuti dalle Camere di Commercio*.

La nota n. 4/2012 ha riguardato la sospensione dei termini processuali in tempi feriali, ai sensi della legge n. 742 del 1969.

Durante le adunanze del Consiglio di Procura il P.R. ha avuto occasione di ribadire che il *principio di unitarietà ed impersonalità dell'Ufficio requirente* va inteso non solo come riconoscimento del suo *carattere gerarchico*, affidato ad un organismo che è titolare esclusivo del potere di azione, quale promotore di giustizia in rappresentanza dei diritti e degli interessi superindividuali, ma anche perché il P.R. deve essere il garante del rispetto del dovere di riservatezza (nell'interesse degli indagati), e delle disposizioni sulla privacy.

Pertanto, sussiste a carico dei Sostituti il divieto assoluto di intrattenere rapporti con la stampa, la quale può attingere le informazioni consentite solo dal capo della Procura.

Peraltro il riconoscimento della maggiore autorevolezza del P.R. si riflette sul maggior prestigio dei Magistrati incardinati nella P.R.L.

* * *

Il P.R. in tutte le riunioni collegiali ha sempre informato i colleghi che con lettere ufficiali ha ripetutamente denunciato al Consiglio di Presidenza, per il tramite del Presidente della Corte e del Procuratore Generale, la gravissima condizione di crisi organizzativa dell'Ufficio di Procura Regionale del Lazio e dell'urgente necessità di reintegrare con procedure concorsuali ad hoc, la dotazione organica dei Magistrati, assicurando all'Ufficio requirente adeguate risorse umane.

Com'è noto, dei 17 posti di magistrato-P.M. assegnati alla P.R.L. solo 10 - per effetto di promozioni o trasferimenti - sono rimasti in servizio e di essi, circa la metà, detengono il doppio incarico istituzionale (giurisdizione e controllo).

Ne consegue che la *ristrettezza organica nell'ufficio requirente più importante d'Italia costituisce la causa del denunciato deficit organizzativo e dell'impossibilità di fare fronte, con risposte tempestive, all'enorme quantità di notizie danni provenienti sia da organismi pubblici che privati.*

* * *

Si deve, anche per il 2012, ribadire l'importanza della *direttiva congiunta*, stipulata nel 2011 tra questo P.R. ed il Presidente p.t. della Sezione Giurisdizionale del Lazio, in tema di *digitalizzazione documentale*, di deposito informatico degli atti processuali e di posta elettronica tra i protagonisti del processo di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti,.

Sulla materia v'è, tuttavia, fatta menzione dell'importante riunione organizzativa tenuta il 18 settembre 2012, con la partecipazione del referente informatico di questa Procura e dei responsabili del circuito SISP della Corte dei conti.

Per motivi prudenziali ed in considerazione delle difficoltà di applicazione del sistema PEC e della firma digitale, si è convenuto che tutti gli atti processuali dovessero conservare il carattere documentale cartaceo, in aggiunta a quello digitale, così come avviene nei processi innanzi ad altri organi di giustizia.

* * *

Va, poi, ricordato l'importante "*Protocollo d'intesa*" convenuto nel maggio del 2012 tra questa Procura Regionale della Corte dei Conti e la Procura della Repubblica di Roma.

L'importante documento, oltre che richiamare le numerose disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale, che impongono l'obbligo della comunicazione e della reciproca informazione, pur nel rispetto dell'autonomia dei due organi requirenti, ha introdotto un "*filo rosso*" tra la giurisdizione di responsabilità amministrativa e quella di responsabilità penale, in considerazione che la legge assegna alla Corte dei Conti la competenza a giudicare sul danno all'immagine, quando sussistono reati contro la P.A., ed a condizione che venga pronunciata sentenza penale di condanna irrevocabile.

Il protocollo, pur intendendo valorizzare le relazioni tra i due ordini magistratuali, penale e contabile, lascia tuttavia intatto (art. 4) lo schema gerarchico cui devono conformarsi i due uffici inquirenti, vietando, quindi, collegamenti extra ordinem.

Infatti, proprio di recente, il capo della procura penale ha comunicato allo scrivente P.R. il suo nuovo referente in materia di illeciti penali-amministrativi, volendo con ciò significare che qualsiasi attività congiunta dovrà seguire il percorso della delega gerarchica.

* * *

Altra importante intesa intermagistratuale è stata quella con la *Procura della Repubblica di Trani*.

Com'è noto all'opinione pubblica ed alla cronaca giudiziaria, di rilievo nazionale ed internazionale, sia questa Procura Regionale della Corte dei Conti sia la Procura della Repubblica di Trani, hanno aperto, separatamente ed autonomamente, inchieste giudiziarie sulle presunte responsabilità, penali ed amministrative, imputabili alle agenzie di

rating, Standard & Poor's, Moody's e Fitch, per il declassamento del debito sovrano italiano e per le violazioni dei contratti di servizio oltre che delle disposizioni del Regolamento U.E. in materia.

Pur nella piena autonomia di giudizio, in ordine alla sussistenza di eventuali illeciti ascrivibili ai comportamenti delle predette agenzie di rating, la Procura della Repubblica di Trani, che *contesta il reato di agiotaggio per manipolazione del mercato*, non ha mancato di offrire la massima consentita collaborazione a questa Procura della Corte, che agisce per presunta responsabilità erariale a causa degli effetti consequenziali discendenti dai giudizi di rating reputati ingiusti, errati ed, altresì, inattendibili.

Lo scambio di informazioni tra i due organi requirenti, ai sensi dell'art. 129 disp.att. codice procedura penale, *rappresenta un'occasione straordinaria di leale collaborazione tra uffici giudiziari, espressione tangibile dell'unitarietà della funzione giurisdizionale pur nel pluralismo degli ordini giudiziari della Repubblica italiana.*

* * *

La polizia erariale, cui sono state affidate numerose indagini istruttorie ed altrettante attività di avvalimento, come previste dalle leggi per i processi di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti, ha avuto un ruolo primario nell'anno 2012.

Alla Guardia di Finanza, risultano affidate 127 deleghe, per un presunto pregiudizio erariale di circa 3 miliardi di euro.

La parte più corposa delle indagini ha riguardato illegittimi conferimenti di incarichi professionali e posizioni dirigenziali a tempo determinato istituite illegittimamente nella Regione Lazio.

Altra indagine di rilievo ha riguardato gli sprechi nella realizzazione dell'autostrada ROMA - LATINA, inserita nel programma di intervento della "legge obiettivo", n. 443 del 2001.

La polizia erariale ha accertato lo svolgimento di attività contenziose portate all'esame di due *collegi arbitrali* e di una procedura in corso per la stipula di un *accordo transattivo* con uno spreco di risorse di circa 20 milioni di euro.

Sulla vicenda risulta, altresì, avviata un'inchiesta della Commissione Europea ed una aperta dall'Autorità di vigilanza sui LL.PP..

Su altre vicende illecite denunciate dall'OLAF sono state esperite indagini in relazione all'utilizzo anomalo dei fondi comunitari (FES).

Sui Fondi Europei allo Sviluppo risultano, altresì, aperte molteplici inchieste in relazione a vari finanziamenti destinati a Stati in via di sviluppo dell'Africa sub sahariana.

Tra le indagini in corso viene segnalata quella TELECOM SPARKLE - FASTWEB, mediante la scoperta di una associazione a delinquere finalizzata al riciclaggio internazionale di denaro proveniente da false fatturazioni.

Personaggio chiave della struttura criminale è un noto esponente della mala romana, anello di congiunzione tra la società di

telecomunicazione ed un gruppo della n'drangheta calabrese nella capitale.

Alla magistratura contabile interessano della vicenda gli illeciti collegati all'evasione fiscale ed alle responsabilità di funzionari pubblici nelle operazioni di falsificazione e di truffa ai danni dello Stato.

4. Su alcune valutazioni e prospettazioni “de futuro”.

Nella memoria per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 vennero avanzate in via conclusiva due valutazioni, per dir così, specifiche o peculiari alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativo-contabile.

Si accennò *all'antigiuridicità amministrativa*, vista come *comportamento contra jus o non iure*, causativa di danno pubblico erariale e, comunque, produttiva di un giudizio di riprovazione a causa dello spreco di risorse pubbliche o per effetto di attività illecite connotate da sviamento o da scostamento rispetto al modello ipotetico conforme al buon andamento amministrativo.

Dunque, un'antigiuridicità che andava a “qualificare” le fattispecie complesse del *disservizio* o della *malagestio*, quali configurazioni generali dell'illiceità amministrativa e contabile ovvero - sul piano scientifico - fattispecie unitarie dal punto di vista formale ma a contenuto plurimo.

E si portò, anche l'esempio classico della realizzazione di un'opera pubblica più volte mutata o rinnovata nei suoi contenuti essenziali, ma sostanzialmente rimaneggiata a scopo di lucro privato, dando prevalenza ad interessi contrari al bene comune, ed in violazione dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Seguendo, infine, una dottrina evolutiva si sostenne che la categoria generale dell'*antigiuridicità da disservizio* emergeva dal mancato raggiungimento dei risultati come prefissati dalla legge; e si colse, poi,

l'opportunità per ribadire che "la modernità" del giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti si fonda sul carattere monitorio delle sue sentenze di condanna e sul profilo dissuasivo dell'azione risarcitoria spettante, in esclusivis, alla Procura contabile, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, Costit..

Infatti, risponde al vero che i magistrati della Corte dei Conti costituiscono una categoria di "giudici senza codici", ma ciò dipende dal fatto che essi devono conoscerli tutti, valutando il risultato delle attività nel loro complesso e non solo in relazione al singolo comportamento, per quanto censurabile sotto altri aspetti.

Passando al 2013 non ci si può nascondere che il forte arretrato in materia di conti giudiziali ha sollecitato l'Organo di autogoverno della magistratura contabile a programmare una strategia per la riduzione dei carichi pendenti.

Effettivamente questa Procura, durante il 2012, ha evaso 2.270 relazioni corrispondenti a 2.270 decreti e 4.845 conti giudiziali depositati.

Ma, come ha segnalato in via ufficiale l'ill.issimo Presidente della Sezione Giurisdizionale del Lazio, si manifesta elevato il numero degli enti obbligati a depositare i conti giudiziali.

Oltre alle Regioni, Province ed ai Comuni capoluogo, quali enti locali c.d. territoriali, sono, altresì, obbligati alla resa del conto gli enti locali non territoriali, come le Camere di commercio, le A.S.L., le Università, gli Enti statali di ricerca, ecc..

Ad avviso di chi scrive l'obbligo della resa del conto giudiziale riguarda anche gli enti bancari, destinatari di funzioni amministrative di

rilievo pubblicistico, nelle materie di cui alle leggi n. 488 del 1992 e s.m.i. (*fondi strutturali*) e n. 662 del 1995 e s.m.i. (*contratti d'area*).

La devoluzione di funzioni pubbliche al sistema bancario concessionario amplia fatalmente le competenze della magistratura contabile, perché obbliga i soggetti che hanno il maneggio delle pubbliche risorse a rendere il conto della propria gestione.

* * *

Ma, come si è fatto cenno all'inizio della presente memoria, spetta a questo organo requirente, promotore di giustizia innanzi alla Corte dei Conti, esprimere una prima valutazione sulla riforma del bilancio dello Stato e sulle modifiche ed integrazioni dell'articolo 81 della Costituzione.

Nell'analisi della riforma del sistema di contabilità pubblica può dirsi che ci sia un *prologo* - mi riferisco al dibattito interno alla nostra Corte sulla "*decisione di bilancio*" - e, poi, un *epilogo* - rappresentato dalla riforma dell'articolo 81 della Costituzione.

In questa sede, per motivi di opportunità e di sintesi, ci si potrà occupare soltanto del c.d. *prologo della riforma*, perché in esso si rinvencono già i motivi dell'obbligo del pareggio di bilancio - obbligo vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche in quanto dovere di ordine costituzionale - e della necessità del coordinamento della finanza pubblica al fine di mantenere l'unità economica della Repubblica.

Chi ha voluto l'anzidetta riforma della contabilità pubblica avrà, forse, pensato che bisognasse fermare il *criterio della "spesa storica"* e che la gestione razionale delle uscite in bilancio implicasse, tra l'altro, il

divieto di iscrivere erogazioni di risorse per attività facoltative o discrezionali.

Quest'ultimo profilo sembra trovare riscontro nelle riduzioni draconiane sui volumi di spesa degli enti locali imposte nell'ultimo biennio.

Infatti, con la legge di stabilità 2011 (lex n. 220 del 13 dicembre 2010) è stato disposto, con norme inderogabili, che il patto di stabilità interno, relativo al triennio 2011-2013, dovesse richiedere obbligatoriamente il concorso degli enti locali in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, come decisi in sede europea, mediante la riduzione fissa dell'11,40% per il 2011 e del 14% per il 2012 e per il 2013.

Il limite alla capacità di agire degli enti locali territoriali, proclamato col patto di stabilità interno e con la legge di stabilità che ne costituisce rigorosa attuazione, ritrova, invero, nella giurisprudenza d'indirizzo della Corte Costituzionale il più autorevole ed imprescindibile riferimento.

Ma ritorniamo al prologo (intellettuale) sulla riforma epocale della contabilità pubblica. Si è affermato, tra l'altro, che i vincoli di derivazione comunitaria troverebbero la loro fonte costituzionale in due norme della Costituzione: e precisamente negli articoli 11 e 117, primo comma.

Personalmente ne dubito: sia perché l'affermazione è priva di dimostrazione sia perché la fonte dalla quale proviene non appare attendibile.

Inoltre, non è affatto sicuro che le regole nazionali debbano essere subordinate a quelle europee visto che quest'ultime (decise da un ufficio:

il SEC 95) esprimono criteri sezionali di tipo economicistico e non finanziario. Ai burocrati di Bruxelles, forse, è parsa incomprensibile – ma per motivi di omesso aggiornamento – la legge finanziaria italiana ora *ingiustamente* abrogata.

Se non che quella legge ha costituito – per noti e condivisi fini perequativi ed in esecuzione dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione – lo strumento di manovra per stabilire – in funzione del regime di competenza giuridica – il saldo netto da finanziare e fare fronte così al fabbisogno dell'intero settore pubblico con il ricorso al debito statale, entro, però, un ambito rigorosamente nazionale, così come è avvenuto in Giappone, dove i cittadini sono creditori e debitori dello stesso Stato.

Chi ha voluto, scimmiettando l'America per ignoranza mista ad avventurismo, l'ampliamento in ambito internazionale del debito dello Stato porta la responsabilità piena della crisi e delle preoccupazioni di oggi.

Si è affermato, inoltre, assai superficialmente, che siccome l'indebitamento netto delle amministrazioni diverse dallo Stato non era accertabile, perché, ad esempio, le Regioni si giovano dell'autonomia costituzionale – *per opera e virtù dell'articolo 114 della Costituzione, nuova versione!* – l'intero indebitamento delle pubbliche amministrazioni non si sarebbe mostrato compatibile con la disciplina (fiscale?) dell'Unione Europea.

Dunque, ora si comprende perché, al fine di sostenere simili abnormità, occorresse smantellare *il sistema di tesoreria unica e l'apparato di*

controllo sugli atti ministeriali di spesa, affidato agli uffici della Ragioneria dello Stato.

Chi ha apprezzato simili amenità aggiunge candidamente che le c.d. decisioni di finanza pubblica, così come esposte dal Governo, non sono credibili, perché non si tratta di un solo saldo netto (quello dello Stato) ma di più saldi netti (quelle delle Regioni, ecc.), tra loro autonomi e senza raccordo.

In altre parole, chi grida "*al ladro al ladro!*" è la stessa persona che ci ha portato nel *mare magnum* della *globalizzazione* e dei "*mercati*" d'oriente.

Pertanto si afferma, forse in lingua sumera (?), che <<sono nate le difficoltà nella rappresentazione dei raccordi tra i diversi saldi, per le divergenze riguardanti il perimetro dell'aggregato di riferimento ... ecc.>>.

Il che potrebbe tradursi nel modo seguente: *siccome il saldo netto da finanziare, emergente dal bilancio dello Stato, dovrebbe costituire un unicum armonico con tutti gli altri saldi economici di tutti gli altri soggetti pubblici, che costituiscono il c.d. settore pubblico allargato, la mancanza di un unico centro di controllo - che avrebbe dovuto essere la Tesoreria Unica! - ha determinato una frantumazione dei conti i quali, perciò non sono attendibili ... e non garantiscono l'unità economica della Repubblica.*

Nessuno si meravigli se in questo quadro si siano inseriti (per malasorte?) *i derivati, i debiti in nero o fuori bilancio, i ritardati pagamenti e quant'altro...!*

Il mutato scenario della contabilità pubblica causato dalle difficoltà tecniche della costruzione dei saldi fa emergere la problematica del

controllo dei flussi di spesa, dell'autonomia istituzionale dei bilanci pubblici, dell'obbligo del bilancio statale all'osservanza del principio di pareggio e del suo carattere apertamente secondario, per garantire la stabilità dell'Euro.

Peraltro, le criticità dei saldi netti e le difficoltà dei raccordi tra i diversi saldi (degli enti locali) sono state riconosciute dalla stessa Corte dei Conti che nelle relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa ha ripetutamente sottolineato la carenza di informazioni adeguate da parte delle amministrazioni e della ragioneria generale.

Nella fase intermedia, tra il prologo di cui si è detto, e l'epilogo conclamato con la costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio statale - *e senza l'indicazione del saldo netto da finanziare!* - si teorizza, per un verso, l'istituzione del bilancio misto, di cassa e di competenza, senza però la possibilità di variazioni se non per fatti o eventi straordinari; e, per l'altro, della previsione triennale, avente un vago valore programmatico, con l'indicazione di risorse prestabilite e con le c.d. "*decisioni di bilancio*" collegate a precisi "*programmi e/o progetti*" (le c.d. missioni di tipo aziendalistico) *che, fuor di metafora, sono servite per costruire le grandi stazioni ferroviarie, la rete per l'alta velocità, le nuove reti metropolitane, l'EXPO di Milano, il progetto del ponte sullo Stretto di Messina, ecc. ecc.*

Il quadro dei cambiamenti nella gestione delle risorse pubbliche è avvenuto, prima, con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 e, poi, con la legge 7 aprile 2011 n. 39, ma è continuato anche dopo, nell'indifferenza generale, con il d.l. 6.7.2012 n. 95, convertito nella L. 7.8.2012 n. 135.

Ora, senza volere scendere nei dettagli – ma ci riserviamo di farlo - si è ritenuto che fosse necessario adottare la classifica funzionale adottata nel Sistema dei Conti Europei (SEC 95) approdando, infine, dopo le riforme del medio periodo, a modificare anche l'articolo 81 della Costituzione, che nell'accogliere cento anni di giurisprudenza e di dottrina sul bilancio di previsione - avente carattere rigorosamente giuridico ed autorizzatorio - forniva una immagine flessibile del bilancio statale, com'era giusto che fosse.

In questa prospettiva il problema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane) sembra passato in secondo piano, ma chi ha voluto il bilancio di cassa afferma che l'esigenza del coordinamento finanziario richiederebbe la redazione di bilanci e di conti standardizzati, rispetto ai quali può essere agevole il monitoraggio (...).

Nella deliberazione n. 15 del 18.5.2010 la Sezione Centrale del controllo della Corte dei Conti ha avuto modo di affermare che con l'adesione all'Unione europea ed alla moneta unica, i vincoli posti dal patto di stabilità (esterno) esigono inevitabilmente il rispetto dei parametri consequenziali, così come dicisi in sede europea: sia in ambito burocratico, ad esempio tramite l'EUROSTAT, sia in ambito politico, nella Commissione Europea.

I grandi cambiamenti della contabilità pubblica nazionale, introdotti, prima con il metodo "*leggero*" della legge n. 196 del 2009 e, poi, con quello "*pesante*" della legge n. 39 del 2011, pur avendo portata rivoluzionaria, non sono stati tuttavia preceduti – come sarebbe stato necessario in un paese che destina consistenti risorse erariali all'editoria ed alla stampa periodica – da analisi approfondite e dibattiti adeguati.

Sembra, allora, arrivato il momento di destinare nuove e maggiori risorse intellettuali a questo thema che appare essere tra quelli di maggiore incidenza sull'equilibrio futuro delle nostre Istituzioni.

* * *

A conclusione di questa memoria, ricognitiva dei fattori normativi e giurisprudenziali di maggior rilievo intervenuti nell'anno 2012, ed, altresì, espositiva - per summa capitis - dell'attività requirente posta in essere dal questa Procura Regionale del Lazio, ci appare doveroso esprimere un ringraziamento sentito alla Guardia di Finanza - Comando di Polizia Tributaria per Roma e per il Lazio, nonché al Nucleo Speciale Spesa Pubblica, per l'essenziale collaborazione prestata in molte e delicate istruttorie, delle quali, peraltro, si è fornito significativo resoconto nella presente relazione (cfr. par. II).

Altro doveroso ringraziamento va rivolto ai militari dell'Arma dei Carabinieri, per la qualità della collaborazione fornita, specialmente a supporto del lavoro investigativo in materia di illeciti sanitari. Del pari prezioso ed insostituibile si è rivelato il contributo, meritevole della massima considerazione, della Polizia di Stato, del Corpo Forestale dello Stato, del Corpo delle Capitanerie di Porto, operanti nella Regione Lazio, e di altri organi della pubblica amministrazione, che hanno fornito il loro apporto alle indagini e ad ogni altra esigenza investigativa di competenza di quest'Ufficio di Procura.

Esemplari sono state le relazioni tenute, ai fini della conduzione delle indagini, con le Procure della Repubblica presso i tribunali operanti nella regione Lazio ed, in particolare, *con la Procura di Roma e di Tivoli.*

Un affettuoso pensiero di riconoscenza va riservato, poi, alla Procura della Repubblica di Trani ed al Comando di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Bari.

Doveroso è, infine, il ringraziamento che si deve rivolgere agli Avvocati del libero foro per la serietà, correttezza e professionalità dimostrate nell'esercizio della professione legale, volta ad assicurare, tra l'altro, il contraddittorio nei processi, contribuendo a realizzare una giustizia contabile equa, ragionevole e di giusta durata.

Un ringraziamento sentito e affettuoso va rivolto, infine, ai colleghi Magistrati incardinati presso questa Procura ed al personale amministrativo tutto. In particolare, si sente il dovere di fare pubblico riconoscimento dell'efficienza e dell'attaccamento al servizio dimostrato dal personale impiegato nella segreteria dell'ufficio.

* * *

Signor Presidente,

ringraziando il Collegio e tutti gli ospiti per avere ascoltato questo mio intervento, chiedo che, nel nome del Popolo Italiano, sia dichiarato aperto l'anno giudiziario per il 2013 innanzi alla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Lazio.

Roma lì, 20 febbraio 2013

IL PROCURATORE REGIONALE

Angelo Raffaele de Dominicis