



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

RELAZIONE
Procuratore regionale Andrea Lupi

ROMA, 16 FEBBRAIO 2018

Autorità, gentili ospiti,

La parola da cui oggi voglio procedere per noi magistrati contabili è, come dire, il pane quotidiano, cioè responsabilità. Ma non ne voglio parlare in senso tecnico riferendomi alle istruttorie aperte e ai processi instaurati, a cui dopo comunque accennerò soprattutto per segnalare le fattispecie di illeciti e gli altri fenomeni da cui derivano gravissime diseconomie che pesano sui bilanci dello stato e degli altri enti pubblici, bensì, qui e oggi, ne voglio parlare nel suo significato etimologico. Com'è noto, responsabilità deriva da rispondere che per i romani aveva il significato di ricambiare la promessa, innanzitutto quella solenne degli sposi (spondeo, appunto, vuol dire promettere). Perciò responsabilità è l'attitudine a rispondere, il che significa anche la capacità a rispondere per reagire ad una situazione della vita (personale o professionale che sia). E in definitiva, vuol dire anche prendere consapevolezza, scegliere. Per me, per il mestiere che faccio, essere responsabile significa avere sempre presenti le parole di san Paolo sulla carità. Il magistrato, come la carità, non invidia, non si vanta, non cerca il proprio interesse, non si adira, non si compiace della verità, tutto sopporta. E, comunque, tutto spera.

Il racconto di quest'anno non è perciò un racconto che faccio per vantarmi o per cercare di ottenere un'altra medaglia, né per compiacermi dei risultati raggiunti. E' un racconto che

faccio per responsabilità. Per rispondere dell'esercizio della mia funzione dinanzi ai colleghi, le autorità, l'opinione pubblica e soprattutto i cittadini italiani che contribuiscono alle entrate dei bilanci pubblici. E' un racconto amaro, oserei dire doloroso, perché mette in evidenza gravissime inefficienze, sprechi, indebite erogazioni, e, non raramente, azioni criminose. E mette in evidenza il sacrificio dei colleghi della Procura e del personale amministrativo: le ore di lavoro, la costante presenza in ufficio per studiare le carte, per le istruttorie, le audizioni, per redigere gli inviti a dedurre e poi le citazioni oppure le archiviazioni, per preparare il fascicolo per il deposito, la protocollazione, le notifiche, ecc.

Per tale ragione è doveroso il mio ringraziamento a loro, ai colleghi, alla dirigente e a tutto il personale amministrativo per il lavoro svolto; ringraziamento a cui non può non aggiungersi quello ai militari della Guardia di finanza (e per tutti ringrazio il comandante regionale, i comandanti provinciali e i comandanti dei nuclei di PT) che sono parte della nostra famiglia, non soltanto perché ad essi (ai nuclei provinciali, ai reparti, ai gruppi) deleghiamo la stragrande maggioranza delle indagini e delle istruttorie, ma specialmente perché con loro, io e i miei colleghi, ci confrontiamo quotidianamente sulle vicende dannose all'esame della Procura, ricevendo sempre preziosi suggerimenti e consigli per indirizzare l'attività di indagine al fine anche di una sua rapida e proficua conclusione. Ringrazio inoltre tutte le altre

forze di polizia che collaborano costantemente con la Procura, come i Nas e i Noe dei Carabinieri.

Noi come loro siamo accomunati da croniche carenze di risorse di mezzi e di personale e siamo perciò costretti ad operare in un perenne stato di emergenza.

E nonostante queste difficoltà continuiamo a sperare che, come fa dire Leopardi al suo passeggero, “*Coll'anno nuovo, il caso incomincerà a trattar bene voi e me e tutti gli altri, e si principierà la vita felice. Non è vero?*” Magari nel nuovo anno gli illeciti contabili saranno pochissimi e i danni consisteranno in somme esigue. Lo speriamo, ma, in fondo, ci crediamo quanto ci credeva Leopardi.

Invero proprio quest'anno appena trascorso ragioni per vantarsi ce ne sarebbero molte perché la Procura ha portato a termine indagini di grandissima rilevanza e sono stati depositati atti di citazione con richieste di condanna per oltre 4 miliardi e 200 milioni di euro.

Tuttavia, ripeto, non ritengo che sia il caso di usare toni trionfalistici non solo perché non c'è nulla di cui vantarsi, ma anche perché c'è ancora un processo da celebrare. Il luogo in cui si confrontano i fatti e si esaminano gli atti al fine del contemperamento degli interessi. Nella specie, da una parte l'interesse all'integrità dei bilanci degli enti pubblici e dall'altra quello dei convenuti a vedere riconosciuta l'insussistenza di loro

colpe. La Procura, ancorché sia parte pubblica e i suoi magistrati appartengano allo stesso ruolo e alla stessa carriera dei giudici, è pur sempre parte e, ovviamente, e, aggiungo io, per fortuna, non sempre è soddisfatta delle decisioni della Sezione sia in un punto di rito che nel merito delle singole vicende.

Un numero corposo di sentenze è stato oggetto di appello perché si è ritenuto che su alcune questioni sia ragionevole ottenere la pronuncia anche delle sezioni d'appello, trattandosi di fattispecie che coinvolgono profili giuridici di rilievo quali la giurisdizione, l'individuazione del *dies a quo* della prescrizione e, in particolare, sull'operatività del principio dell'occultamento doloso, l'interpretazione delle norme sull'onere della prova in tema di appalti di servizi, nonché in materia di attualità e concretezza del danno.

Molte sono però le sentenze non appellate e di cui la Procura ha apprezzato non tanto e non soltanto le argomentazioni sul merito della domanda, quanto piuttosto le considerazioni circa alcune questioni di diritto che investono profili specifici della nostra giurisdizione.

Ad esempio in materia di giudizio introdotto in esecuzione dell'articolo 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, si è detto che la pronuncia della Corte dei conti è resa “*non contro l'Ente che ha emanato gli atti travalicanti i limiti ivi contenuti, ma a tutela dell'Ente stesso, quale soggetto partecipante al sistema della finanza pubblica nel rispetto dell'equilibrio di bilancio quale bene-*

valore prioritario che la legge ha inteso tutelare. Dunque, la Provincia interessata non può individuarsi quale soggetto titolare di un interesse concreto ed attuale, nei termini delineati dall'articolo 100 c.p.c., che lo legittimi ad agire od a resistere in un giudizio di tal fatta e con le finalità che la pronuncia richiesta alla Corte dei conti è rivolta a conseguire. Del resto la funzione della Procura contabile, nell'agire al fine di assicurare la tutela del bene-valore come dianzi individuato – agisce non contro l'Ente e contro gli atti da esso emanati e non richiede la dichiarazione di nullità al fine di assicurare il ripristino del bene giuridico leso, dell'equilibrio di bilancio, quale valore risalente e salvaguardato dalla stessa Carta fondamentale, nell'interesse dell'Ente, che di tale ripristino è il primo (sebbene non esclusivo) destinatario” (Sent. 54/2017).

Di particolare interesse sono anche due pronunce che dichiarano l'inefficacia della costituzione di due fondi patrimoniali ancorché essa fosse anteriore al sorgere del credito erariale. Ma ciò non di meno sono stati posti in essere proprio al fine di sottrarre beni alla garanzia patrimoniale del creditore. Dagli atti dei giudizi, infatti, emerge la sussistenza non solo della consapevolezza del debitore, ma anche della dolosa preordinazione da parte del debitore stesso a recare pregiudizio alle ragioni degli enti pubblici danneggiati (sent. nn. 173 e 194/2017).

Riguardo alle fattispecie dannose va innanzitutto ricordata la sentenza n. 399/2017 con cui sono stati condannati (€ 2.509.618,00) alcuni dirigenti dell'AMA per l'assunzione

illegittima di personale. Segnalo inoltre due decisioni relative a consulenze illegittime. Una attribuita da un soprintendente del MIBACT (sent. 352/2017) e l'altra da un sindaco. Quest'ultima (sent. 124/2017) riguarda il conferimento di un incarico esterno di patrocinio legale dell'ente locale in assenza dei requisiti previsti dalla normativa di settore e dalla giurisprudenza contabile. Ricordo inoltre la sentenza n. 325 che condanna per danno all'immagine il responsabile pro tempore delle procedure di gara, nell'ambito dell'ufficio tecnico di un Comitato provinciale della Croce Rossa Italiana che pilotava le gare, nonché affidava in modo diretto lavori a imprese riconducibili sempre al medesimo imprenditore ricevendo da quest'ultimo in cambio somme di denaro per oltre 350 mila euro. Sulla CRI è stata emessa anche la sentenza n. 72/2017 che ha accertato la responsabilità del presidente di un Comitato locale per i danni derivanti da irregolarità nella gestione contabile.

Ma, come dicevo, nel 2017 sono state portate a compimento importanti inchieste e sono stati emessi atti di citazione con cui sono stati richiesti risarcimenti miliardari. Ovviamente va segnalata innanzitutto la vicenda dei derivati del Ministero dell'Economia. La Procura regionale, come è noto, ha notificato una citazione in giudizio nei confronti della banca internazionale Morgan Stanley e di alcuni alti dirigenti del Ministero dell'Economia, per un danno alle pubbliche finanze pari nel complesso a circa 4 Miliardi di euro (3.943.913.732,13). Al riguardo si segnala che, a sostegno delle ragioni della Procura,

mediante atto di intervento adesivo, si sono costituite in giudizio delle associazioni dei consumatori.

Rispetto a tale intervento non può sottacersi che la funzione delle procure erariali - troppo spesso dimenticata o posta in secondo piano - di tutela di interessi diffusi, adespoti, intestati alla generalità dei cittadini, espressione dello stato-comunità, nel caso in questione, corrisponde alla tutela dell'interesse dei cittadini-contribuenti al corretto e prudente utilizzo di denaro pubblico (che dai cittadini proviene, attraverso il prelievo fiscale) nella gestione e negoziazione di prodotti finanziari derivati da parte dello stato.

Del resto, la concentrazione delle tutele dei danni derivanti dalla lesione di interessi e diritti finanziari di natura pubblicistica dinanzi al giudice contabile (certamente esclusivo) oggi trova conferma anche nel Codice della giustizia contabile, il cui articolo 3, afferma che dinanzi a questo giudice, al fine di garantire "l'effettività della tutela secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo" (art. 2), deve essere accentrata "ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti".

Inoltre va valutata la vicenda dal punto di vista dei rapporti tra banche e risparmiatori, di cui si è molto parlato negli ultimi mesi, grazie anche all'attività di indagine svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta appositamente costituita (nell'ambito dei cui lavori è stata di recente sentita anche la Procura regionale). E' evidente che, come esiste un tema di

squilibrio ed asimmetria informativa e di competenze tra banche e risparmiatori nella negoziazione dei derivati, che può portare ad ingenti speculazioni ai danni dei privati cittadini, analogo tema esiste anche sul versante pubblicistico, non essendo gli enti pubblici in grado, nella stragrande maggior parte dei casi, di competere con i grandi Istituti bancari, in termini di competenze, professionalità, informazioni specialistiche disponibili. E la vicenda ora all'attenzione della Sezione dimostra che questo tema delle asimmetrie e degli squilibri contrattuali e gestionali nel delicato settore della negoziazione in prodotti finanziari derivati esiste anche con riferimento al supremo ente pubblico: lo Stato. Nella specie, i rapporti contrattuali instauratisi, sotto questo profilo, tra la banca d'affari e Repubblica italiana, avrebbero dovuto essere contraddistinti da una sostanziale parità e simmetria di ruoli, mentre dall'analisi dei contratti, delle scelte documentate e delle operazioni oggetto di indagine, specialmente quelle di ristrutturazione e chiusura occorse negli anni 2011 e 2012, è emersa una profonda asimmetria contrattuale, caratterizzata da un comportamento negoziale della controparte privata "dominante" e "predominante", a fronte di una tendenza della controparte pubblica, consolidatasi nel lungo tempo della relazione contrattuale con Morgan (oltre 20 anni, dal 1994 ad oggi), a "subire" talune scelte della banca. La possibile spiegazione di questo atteggiamento dello Stato può risiedere nella circostanza costituita dal doppio ruolo svolto dall'Istituto bancario che (al pari di altri, si intende, circa una ventina, ma in misura maggiore), oltre a vendere allo Stato prodotti finanziari

derivati è anche uno *specialist* del debito pubblico, vale a dire compare nell'elenco tenuto dallo stesso Ministero dell'Economia relativo agli "specialisti in titoli di stato", che sono incaricati di acquistare con continuità i titoli del debito pubblico italiano, contribuendo così alla sua concreta gestione; da un lato, dunque, acquirenti necessari del debito pubblico italiano e dall'altro "fornitori-rivenditori" di prodotti finanziari derivati, che dovevano servire a tenere sotto controllo la spesa complessiva per interessi: il dubbio è che lo Stato pur di vendere i titoli pubblici ha finito, in alcuni specifici e delimitati casi, per subire le iniziative finanziarie dell'altra parte, interessata a collocare prodotti derivati finanziari, magari non proprio esenti da rischi finanziari.

Senza entrare in dettagli tecnici è comunque da rilevare che il comportamento della banca estera e dei dirigenti dello Stato appare sconcertante per un altro motivo: alcuni contratti in derivati evidenziavano profili speculativi che non li rendevano idonei alla finalità di ristrutturazione del debito pubblico, che è l'unica finalità ammessa dalla vigente normativa per operazioni in derivati. In sostanza, la domanda che si pone la Procura regionale della Corte dei conti è se lo Stato, con i soldi pubblici e dunque dei cittadini-contribuenti, possa intraprendere operazioni finanziarie non puramente di copertura (*hedging*, ammesse ed ammissibili, entro determinati limiti), ma appunto speculative, ad alto rischio, scommettendo – per queste operazioni è proprio il caso di dirlo – ingenti somme di danaro pubblico. Si tenga

presente che con riferimento ad una soltanto di queste operazioni - la vendita di *swaption* collegata all' *Interest Rate Swap* a 30 anni da 3 miliardi di euro - nel 2004, all'atto della iniziale negoziazione, furono incassati dal Ministero premi per complessivi (soli) 47 milioni di euro, mentre lo Stato, al momento della chiusura del 2011/2012 ha dovuto versare alla Morgan Stanley l'astronomica cifra di oltre 1 miliardo e 300 milioni di euro.

Altra citazione di grande rilievo è quella sulle vicende di "Mafia Capitale". Il complesso dei danni subiti dal comune di Roma ammonta ad € 19.864.398,61

L'indagine, nata a seguito della trasmissione della relazione conclusiva dei lavori della Commissione d'accesso su Roma Capitale istituita dal Prefetto Gabrielli, ha portato alla luce un'associazione criminale operante su Roma e nel Lazio, che si avvaleva della forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne derivava, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione e il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici (commettendo, al contempo, vari delitti).

In particolare, è emerso, nell'ambito del Comune di Roma in generale e di alcuni Dipartimenti e Municipi, nonché delle società AMA ed EUR Spa, un vastissimo "sistema" di rapporti tra plurimi soggetti, a vario titolo appartenenti al sistema amministrativo e politico e a quello di vari rami

dell'imprenditoria, soprattutto cooperativistica, caratterizzato da cointeressenze di tipo criminale finalizzate a facilitare l'aggiudicazione di gare a favore di soggetti economici appartenenti al sodalizio criminale, nonché alterare, nel complesso, il regolare svolgimento dell'azione amministrativa e d'indirizzo politico in favore di interessi privati anche in settori amministrativi volti alla cura del disagio sociale ed economico.

Il concreto svolgimento delle condotte illecite, che si caratterizza addirittura per la costante adozione di dinamiche e metodi (anche di intimidazione) assimilabili a quelli mafiosi (come del resto contestato in sede penale anche in fase di richiesta di rinvio a giudizio per i fatti dell'inchiesta denominata, appunto, "Mafia Capitale"), ha connotato illecitamente, in alcuni casi per lunghi anni, intere gestioni pubbliche (nell'ambito di AMA Spa, di EUR Spa, del Dipartimento tutela ambientale e protezione civile del comune di Roma – servizio programmazione e gestione verde pubblico; del Dipartimento promozione servizi sociali, sussidiarietà e salute; del settore abitativo e del dipartimento patrimonio), e ciò a prescindere dal modulo organizzatorio adottato (societario o classico), piegando la stessa attività d'indirizzo politico ad interessi privati. Da ciò ne è conseguita la negazione alla radice dello svolgimento della stessa funzione pubblica cui erano preposti i soggetti convenuti in giudizio, producendo gravissimi pregiudizi economici, rilevanti sotto due differenti profili: un danno patrimoniale per la lesione del principio e delle norme a tutela della concorrenza e un danno

patrimoniale da disservizio per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Per ciò che concerne, in particolare, il danno da lesione del principio di concorrenza, esso consegue, nella specie, dall'alterazione sistematica e continuativa delle normali regole di evidenza pubblica che ha avuto evidenti riflessi in termini di maggior costo per l'amministrazione comunale. Tale maggiore spesa deriva dall'assenza di trasparenti confronti economici tra operatori, tale da azzerare il c.d. interesse pubblico alla "convenienza amministrativa" ovvero l'interesse alla minore, o "migliore", spendita del denaro pubblico derivante dalla presenza della pluralità di "offerte", in attuazione del generale principio di economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), con speculare frustrazione della funzione pubblica generale dell'appalto ad evidenza pubblica, consistente nella garanzia di convenienza economica dell'agire amministrativo. L'alterazione delle regole del mercato, che disciplinano la concorrenza, si traduce in un danno all'ente pubblico/parte contrattuale, perché altera alla fonte il meccanismo di formazione dei prezzi, privando il contraente pubblico della possibilità di conseguire una prestazione di servizi o una fornitura di beni ad un prezzo più vantaggioso. In sostanza, il danno da alterazione della concorrenza, derivante dalla violazione – o, il che è lo stesso ai fini dell'illiceità, dall'elusione sistematica - delle regole comunitarie e nazionali in materia di par condicio e *favor participationis*, consiste nel pregiudizio patrimoniale costituito "dalla differenza tra la spesa effettivamente sostenuta

dall'amministrazione e quella (minore) che, invece, avrebbe potuto ottenere assolvendo l'obbligo della procedura concorsuale", come efficacemente e con formula di sintesi si è espressa la giurisprudenza contabile prevalente (Sez. II, 20 aprile 2011 n. 198).

Riguardo al danno da disservizio va solo rammentato che la "*disclosure*" della vicenda ha provocato un vero e proprio "terremoto amministrativo per la struttura municipale," con conseguente diffusa paralisi e/o rallentamento della normale attività comunale, in particolare nei servizi maggiormente coinvolti dagli illeciti, generata dalla generale sensazione di timore e di inerzia psicologica diffusasi nell'ambito del personale comunale e confermata dallo stesso Commissario straordinario in occasione dell'audizione innanzi al Parlamento: "*l'approfondimento svolto dal gruppo di supporto nel breve periodo che va dal 7 settembre al 2 novembre 2015 ha rimarcato il rischio che le inefficienze amministrative esistenti, l'entropia causata da una struttura burocratica elefantiaca e ingessata e i timori per le recenti vicende giudiziarie potessero determinare una paralisi amministrativa, non meno pericolosa dei comportamenti elusivi o violativi delle regole*".

Alla paralisi di tipo psicologico si è aggiunta quella derivante dalla sospensione di tutte le procedure di gara che non ha consentito di avviare nell'anno 2015 le normali attività, con conseguenze gravissime in ordine alla funzionalità dei servizi alla collettività. Nel solo servizio ambientale, ad esempio, non è stato

possibile eseguire una adeguata manutenzione del verde con conseguenti gravi danni al patrimonio ambientale cittadino e morte o danneggiamento di esemplari di alberi a carattere monumentale o di siepi di ville storiche, proliferare di specie infestanti con conseguenti danni alle altre specie vegetali e allo stesso patrimonio storico - artistico.

Relativamente al Comune di Roma va ricordato anche l'atto di citazione concernente l'aumento esponenziale dei costi di realizzazione della Linea C della metropolitana. Si tratta del punto di arrivo di indagini molto complesse, che hanno impegnato la Procura per circa tre anni, a causa sia della materia trattata, le riserve iscritte dal Contraente generale Metro C, sia delle questioni giuridiche affrontate che, infine, dell'imponente mole di documenti acquisiti e valutati e del gran numero di soggetti coinvolti. L'attività istruttoria è stata condotta con l'ausilio qualificato e determinante della Guardia di Finanza, in particolare del II Gruppo di Ostia del Comando Provinciale di Roma, delegato alle indagini, che sono state condotte in raccordo con la Procura di Roma che, sugli stessi fatti, ha aperto un proprio procedimento.

L'indagine, che ha cercato di dare risposta alle innumerevoli segnalazioni dei cittadini romani, in alcuni casi organizzati in comitati, ha evidenziato gravi ritardi nella realizzazione dell'opera e il riconoscimento non dovuto di somme aggiuntive, per oltre duecento milioni di euro, al contraente

generale per riserve strumentali e pretestuose che, tuttavia, sono state riconosciute dalla stazione appaltante Roma Metropolitane.

Rispetto ad altra vicenda dannosa relativa sempre a Metro C (aumento dei costi dovuti al proliferare di varianti in corso d'opera che hanno fatto lievitare anch'esse il valore dell'appalto assorbendo completamente il ribasso offerto in sede di gara) si deve rammentare che le SS.UU. della Suprema Corte hanno statuito che questa Corte non ha giurisdizione sul direttore dei lavori quando nominato dal contraente generale, ed ha confermato il proprio arresto giurisprudenziale del 2014, escludendo parimenti il contraente generale dalla giurisdizione contabile. Ciò nonostante le funzioni e le attività svolte dal direttore dei lavori siano identiche sia quando egli sia nominato dalla parte pubblica, sia quando sia nominato dal privato contraente generale. Tale decisione della Corte di Cassazione ha condizionato la nuova citazione in giudizio su Metro C, in cui non compaiono né il contraente generale né il direttore dei lavori.

Ancora con riferimento al Comune di Roma ricordo la vicenda così detta "Affittopoli" relativa alla *mala gestio* dei beni del Patrimonio immobiliare di proprietà di Roma Capitale, sia di quello ascritto a Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) che al Patrimonio disponibile e suddiviso, quanto a destinazione d'uso in abitativo e commerciale. Un esame più specifico dei rapporti economici tra comune e detentori degli immobili ha rivelato che spesso i canoni di locazione risultano collocati al di sotto di ragionevoli soglie; soggetti deceduti o residenti altrove pagano

regolarmente i canoni di locazione; taluni immobili, pur essendo di proprietà comunale, non risultano locati ad alcuno, benché vi risiedano persone fisiche o giuridiche; le morosità individuali si attestano su valori rilevanti e risalenti nel tempo. Rilevanti criticità sono emerse, oltre che in relazione al valore dei canoni, anche sotto vari altri profili: quello delle morosità non riscosse, quello della gestione del contenzioso, quello dei rapporti con la Romeo Gestioni Spa. La ricostruzione storica della gestione ha evidenziato, peraltro, come per quasi un ventennio il Dipartimento Patrimonio del comune di Roma si sia di fatto completamente spogliato delle competenze relative alla gestione del patrimonio stesso, avendo l'Amministrazione Capitolina optato, sin dal 1997, per una gestione totalmente esternalizzata. La chiamata in giudizio di quegli amministratori, dirigenti e funzionari del comune cui è maggiormente imputabile una condotta omissiva concerne il danno da mancata valorizzazione del patrimonio disponibile per un totale di € 18.516.026,00, di cui soltanto € 7.077.706,00 addebitato ai convenuti, nonché il danno da mancato recupero di morosità per un totale di € 1.523.000,00.

A seguito di alcune segnalazioni (in particolare delibera dell'AVCP e relazione della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti) relative alla eccessiva lievitazione dei costi di progettazione, direzione artistica ed esecuzione dei lavori del Nuovo Centro Congressi (NCC) nel quartiere EUR di Roma (poi noto come c.d. "Nuvola di Fuksas"), la Procura ha individuato un ingente danno alle pubbliche finanze, pari ad euro

3.549.226,20 corrispondenti al totale degli indebiti pagamenti effettuati nei confronti dell'archistar ed alle società a questi riferibili per l'espletamento dell'incarico di "direzione artistica". Detto conferimento appare illecito per l'inesistenza di una specifica previsione di legge, oltre che del tutto ingiustificato nel contesto specifico della realizzazione del Nuovo Centro Congressi, in quanto l'intero ciclo della progettazione (preliminare, definitiva e, in particolare, esecutiva), è stato eseguito all'esterno dell'ente pubblico, da un soggetto (il Fuksas) che già possedeva altissime competenze specialistiche ed indubbe capacità di valutazione artistica e che era anche l'ideatore dell'opera, e quindi l'incarico si configura come una duplicazione di attività e dunque, di corrispettivi, a carico delle pubbliche finanze.

Ricordo inoltre un giudizio nei confronti del direttore dei lavori dell'appalto per i lavori di manutenzione presso l'ospedale San Giovanni di Roma che ha accettato contribuzioni illecite per edulcorare i controlli di competenza procurando un danno patrimoniale diretto, in termini di minore qualità e quantità delle prestazioni rese dall'impresa, di oltre 317.000 euro.

Con due atti di citazione sono state contestate due consulenze affidate dal C.d.A. dell'Istituto sviluppo agroalimentare - ISA S.p.A. (società partecipata al 100% dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) a due componenti del medesimo organo.

Sono stati chiamati in giudizio due Consoli d'Italia per la gestione di tre conti correnti bancari intestati al Consolato

d'Italia ma inesistenti nella contabilità ufficiale, e segnatamente per la raccolta di versamenti da parte di imprese private per eventi istituzionali. Non è stato possibile rinvenire, agli atti dell'ufficio, alcuna documentazione contabile ufficiale utile a giustificare l'impiego delle somme transitate su detti conti correnti, sicché non è stato possibile conoscere l'effettivo impiego finale e i presunti beneficiari delle ingenti somme.

Altra indagine particolare, sfociata nella citazione in giudizio, è stata quella che ha coinvolto alcuni dipendenti infedeli dell'Ospedale San Giovanni Battista dell'Ordine di Malta, che ha portato in luce sistematici furti di medicinali e di presidi ospedalieri per favorire attività private, in alcuni casi svolte dallo stesso personale coinvolto. La particolarità risiede nel fatto che la struttura, finanziata per gli aspetti sanitari dal Ministero del Tesoro e compartecipe del Servizio Sanitario Nazionale, pur appartenendo ad uno Stato sovrano, è ricorsa alla giustizia italiana per ripristinare la legalità al suo interno. A quanto consti, è la prima volta che l'Ordine di Malta abbia non solo consentito le attività investigative sul proprio territorio ma le abbia addirittura promosse, presentando la denuncia a questa Procura, segno di massima fiducia dello Stato Italiano e delle sue istituzioni.

Altra citazione in giudizio riguarda una ASL della Regione in cui, per anni, si è proceduto ad effettuare la fornitura di medicinali senza alcuna gara e prorogando i contratti in essere. La Procura ha contestato il c.d. danno da trattativa privata,

cercando di dimostrare, secondo gli indirizzi della più recente giurisprudenza, che le medesime ditte fino ad allora incaricate, per le medesime forniture, in occasione delle gare avevano praticato sconti di percentuale variabile. Merita inoltre di essere segnalata la vicenda relativa a un procedimento che ha visto la chiamata in giudizio di tre professori universitari a tempo pieno, per violazione dell'art. 53 commi 7 e 7bis del dlgs 165/01, per aver espletato incarichi extra senza preventiva autorizzazione dell'ateneo di appartenenza. La vicenda è rilevante in quanto applicazione di una normativa che costituisce segnale del valore che il legislatore ha attribuito al concetto di conflitto di interessi e agli strumenti per la sua prevenzione.

Giudizio rilevante è quello nei confronti di alcuni alti dirigenti dell'ANAS, per avere essi percepito emolumenti in violazione del tetto massimo di retribuzione (240.000 euro) fissato dalla legge. Infatti, non erano computati nel suddetto limite i cospicui compensi che il suddetto personale percepiva da altre società che, pur avendo la forma di società di capitali, tuttavia erano partecipate in tutto o in parte da altre società pubbliche.

Un ulteriore giudizio è stato incardinato per lo sbancamento effettuato nel pieno centro del Comune di Nettuno finalizzato alla costruzione di un parcheggio interrato. In realtà, si sarebbero dovuti effettuare solo dei limitati carotaggi per saggiare il terreno sottostante, ma la ditta costruttrice, pensando di avvantaggiarsi e facendo una forzatura senza che nessuno degli

organi comunali deputati al controllo si opponesse, aveva proceduto ad effettuare lo sbancamento dell'intera area che aveva portato in luce delle falde acquifere che comportavano la sospensione dei lavori. Ne scaturiva un lungo contenzioso tra il Comune e la ditta appaltatrice durante il quale il centro di Nettuno risultava transennato e inutilizzabile con grave danno tanto per la cittadinanza, quanto per tutti gli esercizi commerciali della zona, alcuni dei quali sono stati costretti a chiudere. La Procura è intervenuta sulla questione ritenendo che il danno coincida con la somma pagata per l'acquisto da parte dell'Ente del terreno che era finalizzato alla realizzazione dell'opera e per il fatto che lo sbancamento, della profondità di circa mt.7, impedisce il normale uso e godimento spettanti ad ogni proprietario, e, in particolare, impedisce l'esercizio del diritto di superficie (dematerializzato dall'opera di sbancamento) essendo il terreno di fatto inutilizzabile per qualsiasi uso. Risulta che l'azione della Procura, allo stato, abbia comunque contribuito ad alleviare le sofferenze della popolazione, in quanto da notizie di stampa si è appreso che sono iniziate le attività di riempimento del suddetto sbancamento.

Ma i giudizi introdotti riguardano innumerevoli altre fattispecie. A titolo di esempio, ricordo ancora le citazioni per indebiti pagamenti presso il Ministero della Difesa, sul danno per illeciti nella gestione degli appalti per buoni pasto, sul mancato introito di canoni demaniali, relativamente al recupero delle morosità ICI, sulla distrazione di fondi relativi alla imposta comunale della pubblicità, in merito alla cancellazione illecita di

protesti presso la Sezione Fallimentare di un tribunale, su alcuni illeciti commessi da ex Giudice onorario ai danni del Ministero Difesa e del Ministero Giustizia (cd inchiesta mattone d'oro), su lavori mai eseguiti presso alcune scuole di Roma e finanche duplicati, in merito alla distrazione di fondi pubblici destinati agli asili nido, nonché relativamente a illeciti nell'affidamento della gestione dei servizi di ristorazione scolastica. Altri due giudizi hanno riguardato dazioni di tangenti. Uno si riferisce alla nota vicenda che ha investito la protezione civile, l'altro all'appalto per i lavori della strada statale dei Monti Lepini. Da ultimo segnale la citazione di un ex Ministro per una serie di trasferte asseritamente imputate ad impegni istituzionali. La contestazione specifica riguarda le missioni per le quali il ministro otteneva anticipazioni che poi non venivano restituite nella misura corrispondente alla differenza non utilizzata.

Tra gli inviti in corso, si segnala la vicenda che riguarda l'Ospedale Sant' Andrea relativa alla nomina di un dirigente sprovvisto di laurea, in applicazione della più recente giurisprudenza sul punto che in tali casi ritiene dannosa la prestazione erogata in quanto mancante delle intrinseche qualità volute dalla legge. E' stato inoltre notificato invito a dedurre al Presidente della Fondazione ENPAIA, per la mancata adesione all'offerta di riacquisto delle obbligazioni ACEA S.p.A. nei termini richiesti dall'azienda offerente. Il danno è stato calcolato quale differenza tra la plusvalenza derivante dall'adesione, nei termini previsti, all'offerta di riacquisto delle obbligazioni ACEA

S.p.A. e gli interessi attivi che ENPAIA maturerà alla naturale scadenza del titolo.

In materia di indebite erogazioni, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei confronti di editori, ricordo che sono stati emessi inviti a dedurre per danni superiori complessivamente a 10 milioni di euro. La contestazione riguarda la diffusione in blocco delle testate giornalistiche per elevare fittiziamente la tiratura onde ottenere finanziamenti che altrimenti non sarebbero stati concessi. Sullo stesso tema altre istruttorie sono aperte con riguardo ad altre testate giornalistiche. Altra istruttoria riguarda la gestione da parte di amministratori locali della procedura di selezione di un professionista in violazione dei principi di economicità e ragionevolezza dell'azione amministrativa che non possono essere ignorati da soggetti che ricoprono funzioni apicali.

Recentemente un invito a dedurre è stato emesso nei confronti di alcuni dirigenti regionali nonché di un imprenditore per gli ingiusti profitti (oltre 12 milioni di euro), conseguiti da società a lui appartenenti derivante dalla differenza tra l'importo percepito, a valere sulla "tariffa di ingresso" per lo svolgimento del servizio di smaltimento dei rifiuti e quanto effettivamente speso per l'invio a termovalorizzazione del materiale, atteso che tale attività in gran parte non è stata eseguita. In particolare, sono stati contestati ai funzionari regionali comportamenti, commissivi e omissivi, gravemente colpevoli convergenti verso la tutela dei soli interessi delle società a cui è stato consentito di gestire, determinare ed incassare

ingenti somme di denaro pubblico, in assenza di riscontri e, quindi, godendo di piena autonomia nella determinazione della “tariffa d’ingresso”.

Sono stati anche invitati a dedurre tre dipendenti comunali per gravi irregolarità perpetrate all’Ufficio contravvenzioni del Comune di Roma nella gestione dei ricorsi avverso le sanzioni amministrative irrogate per violazioni del Codice della Strada, così favorendo numerosi soggetti privati. Le irregolarità concernevano, tra l’altro: il far figurare come commesse da enti istituzionali infrazioni che, in realtà, erano state perpetrate da privati cittadini o note società romane; la distruzione di atti; la sottrazione di notifiche; la predisposizione di ricorsi in favore di una nota società romana operante nel commercio del vino da parte di un vigile urbano, ove si giustifica l’infrazione con l’esigenza di trasporto invalidi, in realtà non sussistente.

Altro invito a dedurre è stato notificato per il fraudolento, gratuito ed esclusivo utilizzo, per fini commerciali (attività di discoteca e night club), di una consistente parte di una piscina comunale. L’attività era gestita, di fatto, da un dirigente comunale e dai figli, uno dei quali era anche funzionario comunale, e veniva svolta da maggio a settembre di ogni anno, con ingenti profitti. Il danno è stato quantificato in circa 170.000 euro, considerando i presunti introiti che sarebbero derivati al Comune se si fosse proceduto a regolare locazione del bene, con conseguente percezione del canone dovuto.

Un’istruttoria che si è conclusa con emissione di invito, con contestuale richiesta di sequestro conservativo per circa 15,5

milioni di euro, ha riguardato l'ammmodernamento della flotta della Marina Militare. In particolare, è stata addebitata al Capo di Stato Maggiore pro tempore della Marina Militare l'aver chiesto, su navi in costruzione e addirittura, in un caso, su nave ultimata e già formalmente consegnata alla Marina Militare, nonché pienamente rispondente ai requisiti contrattuali e operativi pattuiti, già valutati e approvati da tutti i Capi di Stato Maggiore precedenti, importanti modifiche costruttive, che hanno comportato la riprogettazione, lo smantellamento di parti di nave già realizzate e la successiva ricostruzione secondo i desiderata dell'Ufficiale. Un'altra vicenda riguarda presunti danni erariali correlati all'indizione e al successivo annullamento del bando, e relativo disciplinare di gara, per l'assegnazione dei diritti di uso per frequenze in banda televisiva. In un primo tempo si era optato per l'assegnazione con procedura "*beauty contest*", e quindi gratuitamente. Successivamente si è deciso, con legge n. 44/2012, di annullare il bando della procedura *beauty contest* e procedere a gara sulla base dell'offerta economica più elevata, su tre lotti. Con la stessa legge n. 44/2012 si è deciso di indennizzare i partecipanti alla gara, per il solo fatto della partecipazione, per complessivi 600.000 euro, erogati nell'aprile 2016. Altro procedimento, in fase di invito a dedurre, ha per protagonisti direttori dei lavori per la manutenzione stradale delle vie di Roma che avrebbero accettato tangenti per eludere i controlli di competenza. Nella specie l'imprenditore ha ammesso il pagamento in una misura del 4% del valore degli appalti e il ricarico del costo della tangente sui lavori in termini di minore

qualità e quantità degli stessi. Un altro procedimento si riferisce alla valorizzazione dell'area dell'ex velodromo e che concerne la costituzione della società Acquadrome srl da parte di Eur spa e della cessione delle quote alla società Condotte spa e il loro riacquisto ad un prezzo indebitamente maggiorato di € 7.500.000, con pari danno per l'erario. In materia di spese legali segnalo degli inviti a dedurre nei confronti di un sindaco, di segretario comunale e di un dipendente relativi al rimborso da parte di un comune di parcelle legali a seguito di assoluzione innanzi alla Corte dei conti in misura ben maggiore rispetto a quanto liquidato dal Giudice. La questione giuridica è di rilievo perché affronta il problema della rilevanza e vincolatività nei rapporti tra le parti ma soprattutto verso l'amministrazione della liquidazione delle spese effettuata dal giudice, nonché un altro procedimento che riguarda l'affidamento diretto di un incarico di difesa legale ad un professionista esterno, non solo in assenza di ogni procedura comparativa, ma anche in assenza di un preventivo di spesa sul mandato difensivo, senza alcuna motivazione, sia in ordine alla individuazione del professionista, sia in ordine alla mancanza del relativo preventivo parcella. Altre istruttorie a seguito delle quali sono stati emessi atti di inviti a dedurre hanno riguardato la mancata riscossione di sanzioni amministrative in materia ambientale, il taglio di alberi secolari con conseguente gravissimo danno al patrimonio boschivo. Inoltre la Procura si è occupata di ipotesi di danno collegate ad appropriazione indebita, favoreggiamento, nonché di violenza sessuale presuntivamente commessa da tre agenti della polizia di stato. Segnalo infine un'istruttoria a carico di dirigenti

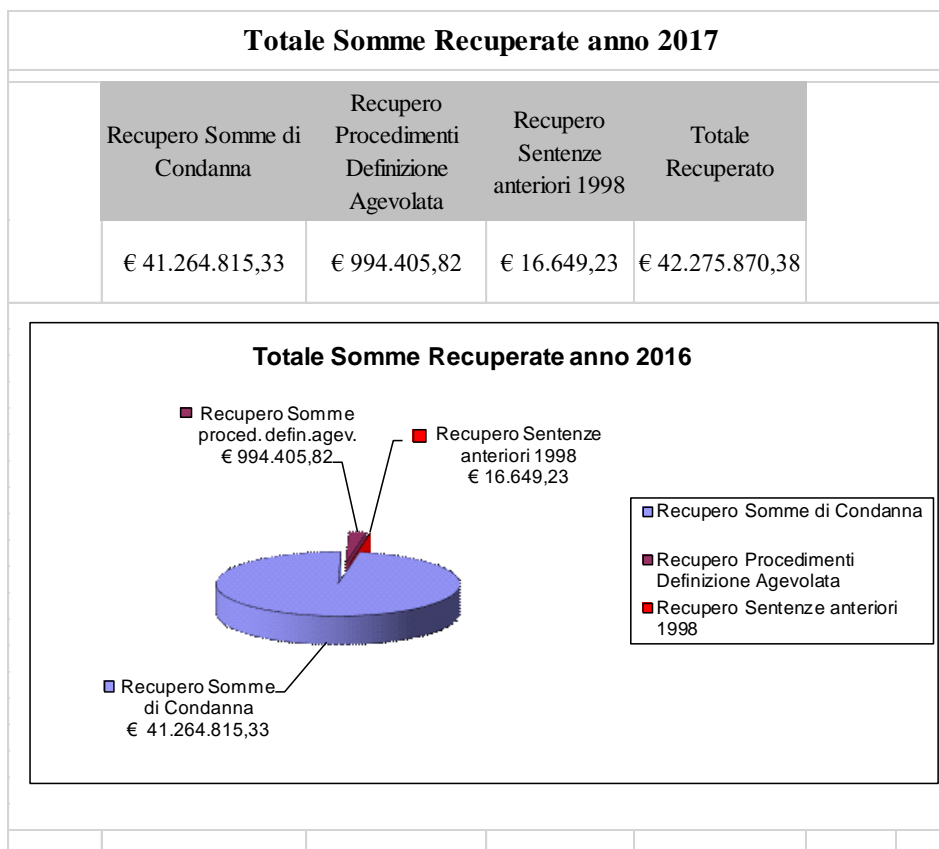
del Comune di Roma relativa alla mancata utilizzazione di 12 spazzatrici e del conseguente danno sia relativamente ai costi per l'acquisto, sia anche per l'affitto del garage in cui erano parcheggiate.

ATTIVITA' DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

L'attività svolta dalla Procura regionale per il Lazio è esposta nella seguente tabella:

Protocolli totali	22.400
Protocolli in arrivo	14.900
Protocolli in partenza	7.500
PEC e mail pervenute	15.600
PEC e mail inviate	3.800
Istruttorie pendenti al 1 gennaio 2017	5.327
Nuove istruttorie aperte nell'anno 2017	1.146
Archiviazioni disposte in via preliminare	3.649
Archiviazioni a seguito di istruttoria	1.490
Archiviazioni a seguito di invito a dedurre	50
Inviti a dedurre	192
Audizioni personali	290
Citazioni	132
Atti integrativi e riassunzioni	8
Sequestri conservativi	14
Conti giudiziali vistati dal P.M.	651
Appelli della Procura regionale	28
Controricorsi in Cassazione	0

Per ciò che concerne l'esecuzione delle sentenze la procura ha provveduto a svolgere la consueta attività di monitoraggio e registrazione dei dati relativi al recupero dei crediti erariali derivanti dall'esecuzione delle sentenze di condanna. A seguito, poi, dell'emanazione del nuovo codice di giustizia contabile l'Ufficio preposto al monitoraggio ha elaborato una nuova versione delle Linee Guida per l'esecuzione delle sentenze di condanna che sono state inviate a tutte le amministrazioni della Regione e che vengono di volta in volta allegate alle copie esecutive delle sentenze stesse, in occasione del loro inoltro per l'avvio delle operazioni di recupero. Le innovazioni apportate dal nuovo codice in relazione alle nuove competenze affidate alla procura (artt. 212-216) ha comportato un aumento dell'attività, sia di vigilanza che di consulenza. L'art.215, comma 5, poi, ha attribuito al PM contabile, sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al recupero erariale, l'ulteriore compito di approvazione dei piani di rateizzazione del debito da parte dei condannati. L'attività complessivamente svolta ha visto, nel 2017, un aumento consistente dei recuperi per la ragguardevole somma di euro 42.275.870,38.



Nel dettaglio dell'analisi dei dati statistici, le somme recuperate sono distribuite nel seguente modo: € 41.264.815,33 relativi ai recuperi delle sentenze di I e II grado monitorate dopo l'anno 1998, € 16.649,23 relativi a recuperi di sentenze non monitorate perché anteriori all'anno 1998, € 994.405,82 relative ai recuperi derivanti da procedimenti di definizione agevolata.

Da quanto sin qui esposto è possibile svolgere alcune considerazioni.

Anzitutto i dati evidenziano che la Procura regionale Lazio ha carichi di lavoro pari complessivamente a quelli di 4/5 procure regionali di media grandezza. Si pensi soltanto al numero della

corrispondenza in entrata e in uscita. Si tratta di oltre 100 lettere al giorno, senza tener conto delle pec per le quali non sempre è prevista una protocollazione singola (ad esempio per l' "equa riparazione"). Le denunce pervenute nel 2017 sono state 4795. Ben 1350 in più rispetto al 2016.

L'altra considerazione va riferita al tipo di istruttorie e di giudizi di cui si è occupata la procura Lazio nell'anno appena passato. Oltre a trattarsi, come si è detto, di vicende per danni ingenti, esse si riferiscono a fattispecie del tutto nuove, relative non soltanto alle amministrazioni pubbliche, ma anche a società in house, società legali, concessionarie e persino banche d'affari.

Fattispecie che riguardano tutti i settori pubblici e che coinvolgono da vicino gli interessi delle collettività locali e della comunità nazionale. Come si è appena detto, nel corso del 2017 la Procura, ad esempio, si è occupata di lavori di realizzazione di metropolitane, strade, centri congressi, di frequenze televisive, della vendita da parte dello Stato di prodotti finanziari, di gestione del patrimonio boschivo e del verde pubblico e ancora di delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche di fatti criminali odiosi, come la violenza sessuale, commessi da dipendenti pubblici.

Proprio per il fatto che il suo raggio d'azione interessa ogni profilo della cosa pubblica, da alcuni anni ormai, la Corte riceve grande attenzione da parte dei media e dell'opinione pubblica, da singoli cittadini e da associazioni.

Ma se al mondo interessa la Corte, la Corte deve interessarsi al mondo ed aprirsi ad esso. Non è più possibile che si rimanga

ancorati a schemi formalistici in cui l'unico rapporto ammissibile sia tra il nostro Istituto e le amministrazioni pubbliche.

Come si è potuto constatare alcune vicende dannose travalicano il ristretto ambito di una mera gestione amministrativa contabile per incidere direttamente sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato.

In questo quadro non è possibile non tener conto di tutti gli interessi pubblici e diritti soggettivi coinvolti come, del resto, richiede il rispetto del principio di concentrazione stabilito, come innanzi accennato, dall'art. 3 del codice di giustizia contabile.

Ascoltare la voce di tutti i titolari di interessi e diritti in qualche modo coinvolti in un processo è l'unico modo per rendere effettiva la tutela giurisdizionale e soprattutto rendere effettivo il principio fondamentale della nostra Costituzione, scritto in tutte le aule dei tribunali, per il quale tutti siamo uguali davanti alla legge.

Quest'anno la Costituzione compie 70 anni. Nella Carta repubblicana le funzioni della Corte dei conti hanno ottenuto piena legittimazione e rilievo costituzionale, specialmente per il riconoscimento dell'indipendenza e terzietà dei magistrati contabili. Ma i muri del nostro Istituto costituiti dagli articoli 100 e 103 della Costituzione, come pure la costruzione su cui poggia il canone generale dell'efficienza dell'organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche (art. 97 Cost.), crollerebbero se non potessero poggiare sulle fondamenta dell'articolo 3, nato innanzitutto in antitesi all'orrore delle leggi razziali fasciste approvate dieci anni prima, ma che oggi

costituisce un baluardo contro ogni forma di razzismo e di intolleranza e anche contro ogni forma di diseguaglianza di classe, sociale ed economica.

Certamente non basta dichiararla questa uguaglianza, scriverla nelle aule dei tribunali, occorre, come stabilisce il comma 2, operare perché questa uguaglianza sia effettiva; è necessario che ciascuno di noi agisca avendo sempre presente questo articolo della Costituzione. In un certo senso bisogna che ognuno di noi lo digerisca. Se potessi mangiare un'idea avrei fatto la mia rivoluzione, cantava Gaber.

Ecco. Io credo che se anche una parte, una piccola parte degli sprechi e degli illeciti che questa Procura e le altre procure regionali hanno recuperato verrà utilizzata per dare attuazione all'art. 3, per colmare le diseguaglianze sociali ed economiche, per combattere il razzismo, il sessismo, l'omofobia e ogni altra forma di intolleranza, la Corte dei conti potrà dire di avere compiuto la missione che la Costituzione le affida.

Primo Levi ha scritto “se comprendere è impossibile, conoscere è necessario”.

Io credo che sia necessario anche imparare a conoscere, saper leggere la realtà dei fatti senza preconcetti e senza farsi travolgere dall'onda emotiva che monta dall'opinione pubblica per dare il giusto nome a ogni cosa, al fine di evitare che ancora oggi qualcuno possa negare, o anche soltanto cercare di dimenticare, le atrocità della seconda guerra mondiale, ovvero possa cercare di giustificare atti criminali a sfondo razzista

considerandoli come una “comprensibile” reazione ad altri delitti.

Allo stesso modo, anche noi, per ciò che più da vicino ci riguarda, dobbiamo conoscere, e imparare a conoscere, al fine di evitare che sprechi, inefficienze, illeciti contabili possano essere tollerati, considerati come un male necessario della nostra democrazia.

Dobbiamo innanzitutto combattere questo spirito di rassegnazione che aleggia attorno a noi. Il modo migliore per farlo non è solo quello di dire cosa abbiamo fatto e stiamo facendo, quanto piuttosto quello di esserci, essere presenti, che significa essere sempre disponibili al dialogo, al confronto, ad esporre le nostre ragioni, fondate tanto su presupposti giuridici quanto su quelli fattuali, ma pure ad ammettere i nostri limiti e i nostri errori.

Dobbiamo, in altri termini, per tornare alla parola con cui abbiamo iniziato, essere responsabili, capaci di rispondere delle nostre scelte, essendo pienamente consapevoli della loro fondatezza e del loro valore.

Ciò non so se renderà possibile la comprensione, ma certamente costituirà il primo fondamentale passo verso la conoscenza.

Con questo auspicio, Signora Presidente, che Le chiedo di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2018 della Corte dei conti nel Lazio.