

## RELAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2008

La relazione per l'apertura dell'anno giudiziario, almeno per quanto riguarda i giudizi di responsabilità amministrativa, è sicuramente occasione per un quadro ricognitivo dello stato attuale e delle prospettive future di una giurisdizione difficile e delicata quale è quella che concerne chi amministra e gestisce le risorse pubbliche.

Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile sono materie che, come è noto, non si sono mai prestate a sistemazioni concettuali certe e definitive.

La ragione principale di tale carattere è costituita dallo stretto rapporto che è sempre esistito tra il mutare della materia che tali istituti sono destinati istituzionalmente a conoscere ed il conseguente processo di adattamento alla mutata realtà, anche soltanto in forza di interpretazione giurisprudenziale ed elaborazione dottrinale, degli istituti in questione.

Come è dimostrato dalla lunga evoluzione dal nucleo originario sino agli approdi attuali e dal mai concluso dibattito sulla loro natura e funzione, la configurazione della responsabilità amministrativa e della giurisdizione contabile può dirsi essere stata, nelle varie fasi, il prodotto di pochi essenziali interventi normativi, peraltro non sempre organici ed esaustivi, e della imponente attività di interpretazione adeguativa, svolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di Cassazione e della Corte dei conti.

A determinare dunque lo stato attuale della materia oggetto della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti sono stati innanzitutto i grandi interventi riformatori che dall'inizio degli anni novanta hanno interessato struttura, organizzazione e modo di operare della pubblica amministrazione, dando luogo al processo di esternalizzazione e privatizzazione, promuovendo la trasformazione da amministrazione che presta servizi e svolge funzioni ad amministrazione essenzialmente regolatrice, determinando in tal modo l'emergere di nuovi fenomeni di cattivo uso delle pubbliche risorse.

Successivamente, a seguito ed in parallelo con tali fondamentali mutamenti dell'apparato amministrativo si sono avute le riforme degli anni 1994/96 concernenti le funzioni di controllo e giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti, che hanno innovato il sistema dei controlli, il sistema della giurisdizione (sia di responsabilità che pensionistica) e la disciplina della responsabilità amministrativa.

In tale gruppo di interventi normativi può anche inserirsi la novella dell'art. 111 Cost. che, riguardando per il suo carattere di generalità anche il processo avanti alla Corte dei conti, non poteva non introdurre interrogativi in ordine alla effettiva conformità del giudizio contabile ai principi del giusto processo.

E successivamente, proprio in base alla spinta innovatrice avviata dall'iniziale gruppo di riforme ed alla intrinseca esigenza di nuove coerenze da questo determinata, si è avuta una ulteriore fase di rinnovamento del sistema della responsabilità amministrativa e della relativa giurisdizione.

Questa volta dovuto alla forza dell'interpretazione giurisprudenziale della Suprema Corte regolatrice che ha ravvisato nelle ricordate modifiche del modo di operare della pubblica amministrazione i presupposti per il superamento del proprio precedente orientamento in materia di limiti soggettivi ed oggettivi della giurisdizione di responsabilità amministrativa. Il complesso di tali fattori ha concorso ad avviare un processo di profondo rinnovamento delle concezioni in materia di responsabilità amministrativa e di giurisdizione della Corte dei conti e a costituire nel contempo la ragione dell'emergere dei molti problemi che vanno ora prospettandosi.

Partendo dalla osservazione - essenzialmente «neutrale» in quanto mera rilevazione del dato obiettivo, senza giudizio di valore - che il bilancio complessivo dei fattori di mutamento sopra ricordati non sia di riduzione, ma, al contrario, di allargamento degli ambiti della funzione giurisdizionale attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti, deve distinguersi tra gli effetti prodotti da ciascun tipo di essi.

Gli effetti da collegarsi alle modificazioni intervenute in ordine a struttura, organizzazione e modo d'agire della pubblica amministrazione, alla conseguente riforma del sistema dei controlli e della disciplina della giurisdizione contabile nonché al nuovo art. 111 Cost. possono riassumersi in tre punti:

l'aver introdotto disposizioni sostanziali e processuali che hanno consentito il formarsi della concezione della responsabilità amministrativa quale figura di responsabilità propria del settore pubblico, in tal modo contribuendo a dissipare molte delle

precedenti incertezze relative alla applicabilità o meno della disciplina della responsabilità patrimoniale ordinaria; l'aver avviato una riflessione sulla reale posizione di parità tra parte pubblica e parti private nel giudizio contabile, che, in mancanza di un adeguamento del vetusto regolamento di procedura del 1938, è rimasta affidata alla sola applicazione giurisprudenziale delle regole del processo, non sempre coerente con l'esigenza di interpretazioni conformi al principio costituzionale; l'aver posto le premesse per un nuovo modo di concepire il rapporto tra la funzione del controllo e la funzione di responsabilità amministrativa.

Gli effetti da porsi invece in relazione al nuovo orientamento assunto dalla giurisprudenza della Suprema Corte regolatrice, a sua volta prodotto dal mutamento del modo di essere e di agire della pubblica amministrazione e dalle riforme riguardanti la Corte dei conti, sono stati non soltanto quello di comprendere nella giurisdizione contabile situazioni e poteri di cognizione in precedenza esclusi - dalla responsabilità degli amministratori degli enti pubblici economici e delle società partecipate a quella dei terzi percettori di contributi pubblici nazionali e comunitari ed al potere di conoscere e configurare la responsabilità anche per violazione dei principi di economicità ed efficacia - ma soprattutto quello di rimettere in discussione molte delle concezioni che sino ad allora avevano costituito il nucleo centrale della elaborazione giurisprudenziale e dottrina in tema di responsabilità.

Mi riferisco alla concezione del rapporto di servizio e della violazione delle regole proprie di detto rapporto quali elementi fondamentali di caratterizzazione della responsabilità amministrativa, al connesso dibattito sulla natura contrattuale o extracontrattuale della stessa, alla controversia in ordine alla natura e alla funzione risarcitoria ovvero sanzionatoria della responsabilità amministrativa.

Tutti temi che sembrano appartenere più alla stagione della rivendicazione giurisprudenziale di una generale forza espansiva della giurisdizione contabile per effetto della immediata precettività dell'art. 103, 2° comma, Cost. - quella cioè che in anni passati venne definita di «espansionismo pancontabilista» - che non al tempo presente della necessaria riconsiderazione della capacità del sistema della giurisdizione contabile di fronteggiare la nuova dimensione della materia attribuita alla sua cognizione.

Alla base di tale mutamento di prospettiva è la concezione che il vero ed esclusivo elemento di discriminazione tra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti sia costituito dal danno arrecato al pubblico erario - inteso nel senso di uso non conforme al fine pubblico di sua naturale destinazione - e che non presentino invece rilievo né la natura privatistica delle strutture cui appartengono i soggetti che agiscono né il tipo di regole d'azione poste in essere, con un radicale rovesciamento dell'orientamento giurisprudenziale che aveva in precedenza individuato nell'adozione delle comuni regole d'azione e nell'assunzione del comune rischio d'impresa

l'ostacolo alla sottoposizione degli amministratori degli enti pubblici economici alla giurisdizione contabile.

Nella costruzione della Cassazione, in altre parole, la funzione di garanzia della finanza pubblica, pur in precedenza ampiamente riconosciuta, non è più soltanto la ragione giustificativa della giurisdizione contabile, ma viene ad assumere il carattere di criterio di riparto in sé della giurisdizione, facendo sfumare il rilievo tradizionalmente attribuito all'elemento della natura, pubblica o privata, dei soggetti e delle regole d'azione.

L'unico elemento che conta, al fine della distinzione tra giurisdizione contabile e giurisdizione ordinaria è che si verta in ipotesi di perdita o cattivo uso di denaro o di beni di pertinenza pubblica destinati a fini pubblici, per cui è addirittura configurabile la sottoposizione alla giurisdizione contabile del terzo percettore di benefici e contributi pubblici sia nazionali che comunitari.

E' allora evidente come la concezione della responsabilità amministrativa e della giurisdizione contabile quali istituti di specifica inerenza al settore particolare dei rapporti ed attività che fanno capo all'apparato pubblico tradizionalmente inteso, abbia perso di incisività per lasciare spazio ad una diversa concezione – per la quale è stata anche utilizzata l'espressione di responsabilità finanziaria – che, ravvisandone il fondamento nella funzione di garanzia del denaro pubblico, anche fuori da predeterminati e tipizzati rapporti di specifica pertinenza al sistema amministrativo, presenta una ben maggiore connotazione di generalità.

Carattere di generalità che, di recente, ha portato coerentemente a riconoscere la piena giurisdizione della Corte dei conti in materia di azione revocatoria a tutela del credito erariale anche nei confronti dei terzi estranei (Cass. SS.UU. Civ. n. 22059/07).

L'ulteriore effetto di tale nuova concezione è che le problematiche tradizionali, relative agli elementi ed ai caratteri ritenuti propri della responsabilità amministrativa, quali la relazione di *species a genus* rispetto alla responsabilità patrimoniale ordinaria, il carattere di contrattualità fondato sulla necessità del rapporto di servizio e sulla violazione delle regole particolari derivanti da detto rapporto, il riconoscimento della ammissibilità di caratteri propri del giudizio contabile rispetto al giudizio comune in ragione della specificità degli interessi tutelati stanno lasciando posto alle più concrete problematiche della adeguatezza e della attualità del sistema della giurisdizione contabile, che nascono proprio dall'ampliamento delle materie oggetto della stessa.

Un primo problema può dirsi essere posto dagli elementi essenziali che hanno caratterizzato il processo di modificazione dell'organizzazione e del modo di operare della pubblica amministrazione.

L'agire per il conseguimento di risultati «utili» e non solo nel rispetto del principio di legalità; il dover desumere i criteri della economicità, della efficacia e della efficienza da scienze ed attività economiche, statistiche ed aziendalistiche; l'adozione di trasformazioni strutturali dell'apparato pubblico mediante il ricorso a forme organizzative e regole operative di diritto privato sempre in funzione della ritenuta migliore capacità di

raggiungere risultati utili hanno comportato, quale inevitabile conseguenza, l'incremento dei margini di autonomia della pubblica amministrazione.

Dell'area, cioè, che continuando ad essere pubblica in quanto destinata ad esercitare funzioni ed a prestare servizi corrispondenti a finalità pubbliche utilizzando risorse pubbliche, costituisce esattamente il settore di applicazione della responsabilità amministrativa, dotata tuttavia di una disciplina sostanziale e processuale sorta in epoca nella quale era operante un ben diverso modello di organizzazione amministrativa.

Il problema di rendere compatibili gli strumenti della responsabilità amministrativa e della giurisdizione contabile con tale mutata realtà è stato uno dei primi ad essere affrontato dal legislatore con la riforma degli anni 94/96 già ricordata, che ha introdotto una serie di regole volte sostanzialmente ad impedire che l'autonomia nella scelta degli strumenti ritenuti più idonei a conseguire con efficacia e tempestività i risultati attesi subisca decisive limitazioni per effetto del sindacato giurisdizionale.

In tal senso, come è ben noto, sono soprattutto le regole della non sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, della valutabilità dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata, della distinzione tra responsabilità dei politici e responsabilità degli organi amministrativi.

Ma tale problema non si è mai risolto definitivamente.

Il rapporto tra l'amministrare e il gestire la cosa pubblica e l'essere sottoposti alla giurisdizione di responsabilità

amministrativa per effetto dell'azione del pubblico ministero contabile, è una componente propria del sistema italiano di garanzia della finanza pubblica che richiede equilibri che non dipendono esclusivamente dalle regole che stabiliscono i rispettivi ambiti di esercizio, ma che risentono del diverso prevalere, in valutazioni spesso metagiuridiche, dell'una o dell'altra posizione.

E', in altre parole, un problema che può definirsi «politico», con l'avvertenza tuttavia che tale espressione va utilizzata nel senso di questione che attiene essenzialmente alle scelte che spettano al legislatore.

Ricordare allora che il problema degli equilibri tra principio di autodecisione della pubblica amministrazione e sindacato giurisdizionale è problema che tuttora sussiste - come peraltro dimostrato da recenti interventi normativi che hanno prodotto non poche perplessità, quale quello della «definizione agevolata» dei giudizi d'appello o quello, poi superato, in tema di decorrenza del termine di prescrizione della responsabilità amministrativa - non significa riportarsi ad uno dei temi della passata stagione delle tentate riforme istituzionali, ormai superata, ma semplicemente porre in evidenza come l'affermarsi del nuovo indirizzo interpretativo in materia di ampliamento degli ambiti della giurisdizione contabile e, soprattutto, le motivazioni che ne sono alla base possono costituire un validissimo sostegno a dare risposta positiva al problema di fondo se la stessa attribuzione della giurisdizione di

responsabilità amministrativa alla Corte dei conti costituisca ancora misura utile e necessaria.

Sotto tale profilo, infatti, il richiamo della Corte di Cassazione alla essenziale funzione di garanzia svolta dalla giurisdizione contabile anche relativamente a forme di organizzazione ed a tipi di attività regolati dal diritto comune, e quindi formalmente estranei a quello che potrebbe definirsi l'ordinamento contabile, costituisce il riconoscimento che tra l'interesse a disporre di un sistema amministrativo in tesi più idoneo al raggiungimento di risultati utili proprio in quanto non soggetto ai vincoli ed ai rigori della disciplina pubblicistica e l'interesse generale alla tutela delle risorse pubbliche sia quest'ultimo a doversi ritenere assolutamente prevalente.

Al medesimo principio della funzione di garanzia del corretto uso del denaro pubblico deve peraltro ricondursi un ulteriore intervento innovativo della Suprema Corte, riguardante l'ambito interno di cognizione del giudice contabile.

Tutti ben ricordano come a seguito delle riforme degli anni 1994/96 e dell'indirizzo enunciato dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 29/95 in materia di rapporto tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale della Corte dei conti si affermò non soltanto il principio della piena separazione tra le stesse funzioni, ma anche la concezione secondo cui i criteri di valutazione dell'attività di gestione della pubblica amministrazione costituiti dalla economicità, dalla efficacia e dalla efficienza (i cosiddetti principi di utilità dell'azione amministrativa) non costituissero parametri di carattere

giuridico e che di conseguenza non fosse possibile configurare come antigiuridici i risultati dell'attività di gestione ad essi non conformi.

Tale concezione non è mai stata oggetto di apprezzabili dubbi o ripensamenti, tanto da costituire ancor oggi una sorta di principio guida.

Ma, al riguardo, è di recente intervenuta una nuova interpretazione da parte della Corte regolatrice che, chiamata a pronunciarsi in ordine ai limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti ai fini della ricorribilità in Cassazione, ha avuto modo di precisare che i criteri della economicità e della efficacia, in quanto previsti esplicitamente dall'art. 1 della legge n. 241/90, costituiscono regole di legittimità dell'azione amministrativa, la cui osservanza, sotto il profilo del rapporto tra obiettivi conseguiti e costi sostenuti, può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, non attenendo alla sfera discrezionale (Cass. SS.UU. n. 14488/03; n. 7024/06).

Il presupposto di siffatto indirizzo interpretativo, con ogni evidenza, non può che ravvisarsi, anche in questo caso, nella rinnovata concezione della funzione di garanzia del corretto uso del denaro pubblico, quale fattore esclusivo di determinazione degli ambiti oggettivi e soggettivi della giurisdizione contabile, e nella conseguente esigenza che detto strumento abbia la capacità di comprendere tutti i casi e tutti gli aspetti sotto i quali può verificarsi una lesione del bene tutelato.

Dal riconoscimento della ammissibilità, nel giudizio di responsabilità amministrativa, della verifica dell'osservanza dei

criteri della economicità e della efficacia al fine di accertare la giuridicità od antiggiuridicità dell'azione amministrativa presa in esame, derivano effetti che possono definire in maniera del tutto nuova, anche sul profilo interno, il quadro complessivo delle responsabilità oggetto della giurisdizione della Corte dei conti.

Il primo è connesso all'affermazione del carattere di giuridicità dei criteri della economicità e della efficacia, definiti peraltro dalla Cassazione nella sentenza n. 7024/96 cit. come «clausole generali» ovvero «concetti giuridici non definiti».

E' ben vero che la stessa Cassazione precisa che il sindacato sull'osservanza di detti criteri non può superare il limite della «ragionevolezza», ma è altrettanto vero che, anche sotto tale profilo, si ponga il problema di come individuare gli elementi atti a qualificare come «ragionevoli» i comportamenti da valutare.

Da cosa desumere, cioè, la determinazione in concreto dei parametri obiettivi di commisurazione e di riferimento, posto che al giudice non è consentito crearli sulla base dei propri personali convincimenti.

Specie considerando che il sindacato di economicità e di efficacia si fonda sostanzialmente sulla commisurazione tra l'entità delle risorse utilizzate e il grado di utilità dei risultati conseguiti.

Su un giudizio comparativo, in altre parole, tra un valore obiettivamente determinabile ed un valore relativo che non è facile poter considerare totalmente sottratto alle dirette valutazioni del soggetto pubblico nella cui sfera si siano verificati i risultati in questione.

E' un problema non semplice, che potrebbe addirittura portare ad esiti opposti, di sostanziale disapplicazione del principio di sindacabilità ora ammesso, ovvero, al contrario, di pronunce di evidente incongruità.

Ma è anche un problema che, pur richiedendo in ogni caso grande equilibrio, potrebbe trovare soluzione in una riconsiderazione del rapporto tra funzione del controllo e funzione giurisdizionale.

Un secondo effetto prodotto dall'ampliamento dei poteri di cognizione del giudice contabile è stato quello di distinguere più marcatamente tra figure di responsabilità amministrativa riconducibili a presupposti di natura diversa.

Ammettere la configurabilità del danno ingiusto perseguibile anche in base ai criteri della economicità e della efficacia, significa infatti dare rilievo, nell'ambito delle attività di gestione di risorse pubbliche, proprio ai fatti ed ai comportamenti dannosi che, derivando il loro carattere di illiceità dalla violazione di clausole generali, ben possono distinguersi dalle ipotesi di responsabilità connesse a specifiche violazioni di norme di legge ed in particolare dalle responsabilità per i danni derivanti da fatti che configurano reato.

Quei fatti e quei comportamenti, in altre parole, che possono ritenersi configurare una responsabilità amministrativa rientrante nell'esclusivo ambito della giurisdizione contabile, senza alcuna concorrente responsabilità patrimoniale di tipo ordinario e senza alcuna concorrente competenza di altre autorità giudiziarie, in particolare dell'autorità giudiziaria penale.

Ipotesi dunque di responsabilità amministrativa in senso proprio, che dovrebbe acquisire una posizione di centralità nella cognizione del giudice contabile, dal momento che l'allargamento del potere-dovere di cognizione ai criteri della economicità e della efficacia non può che riguardare tipi di comportamento che rimangono entro i confini della mera attività di conseguimento di risultati e che, come tali, sono ontologicamente distinguibili dai fatti e dai comportamenti delittuosi, rispetto ai quali lo svolgimento dell'attività amministrativa assume carattere di mera occasione o presupposto e per i quali l'ordinamento già appresta specifici strumenti di repressione e recupero rientranti nelle competenze giurisdizionali del giudice ordinario.

Con ciò non si intende assolutamente affermare che la Corte dei conti non dovrebbe continuare ad interessarsi dei danni all'erario prodotti da comportamenti delittuosi, in ordine ai quali, anzi, è auspicabile un incremento delle forme di collaborazione tra le procure della Repubblica e le procure contabili, come già sostenuto dal Procuratore generale della Corte d'Appello di Roma nel suo intervento alla recente cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, ma semplicemente porre in luce come il nuovo indirizzo in tema di poteri di cognizione del giudice contabile può determinare la possibilità di attrarre nella sfera del sindacato giurisdizionale proprio quelle attività, sinora sottratte, che producono sprechi di risorse, non più tollerabili dalla coscienza civile, anche per sola inadeguatezza o mancanza di vera utilità per l'amministrazione o per la collettività, fuori da specifiche violazioni di legge.

Da ultimo, deve ricordarsi l'effetto che l'indirizzo in questione della Corte di Cassazione può produrre, come già accennato, in ordine al rapporto tra funzione del controllo e funzione giurisdizionale.

E proprio in relazione a tale problema, e più in generale in relazione allo stato attuale della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, è anche necessario tener conto dei molti interventi normativi che hanno attribuito competenze, imposto adempimenti, regolato procedimenti, precisato poteri od introdotto nuove forme di responsabilità.

Alcuni di tali interventi hanno diretto rilievo in materia di responsabilità amministrativa, quali, a titolo esemplificativo, le disposizioni in materia di spese degli enti locali, che presuppongono la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge e l'impegno contabile sul competente capitolo di bilancio; quelle concernenti il conferimento degli incarichi professionali e di consulenza che prevedono la trasmissione alla Corte dei conti dei contratti stipulati e la configurabilità della responsabilità amministrativa in caso di insussistenza dei requisiti essenziali per il conferimento dell'incarico ovvero di sfioramento dei limiti di spesa; quelle sulla comunicazione delle sentenze di condanna per reati contro la pubblica amministrazione per il promovimento dell'eventuale procedimento di responsabilità; quelle sulla comunicazione dei decreti di accoglimento delle domande di equa riparazione in caso di violazione del termine di ragionevole durata del processo sempre per l'eventuale avvio del procedimento di responsabilità;

quelle sulla previsione di un particolare procedimento sanzionatorio a garanzia del rispetto del divieto di indebitamento per finanziare spese che non siano di investimento; quelle in materia di riconoscimento, in capo al procuratore regionale della Corte dei conti, del potere di disporre di tutte le azioni a tutela del creditore compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale; quelle, recentissime, sulla comunicazione degli esiti della verifica annuale dei piani di rientro dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale anche ai fini dell'avvio di eventuale giudizio di responsabilità; quelle, parimenti recenti, sulla trasmissione alle procure regionali della Corte dei conti degli atti e della documentazione in materia di interventi edilizi a scomputo degli oneri di urbanizzazione; quelle, infine, previste nell'ultima legge finanziaria, che contengono espresso riferimento alla responsabilità o al danno erariale, quali l'art. 3 , co. 19 (divieto di inserimento di clausole compromissorie nei contratti), co. 23 (ritardi per l'accordo bonario negli appalti pubblici), co. 44 (violazione dei limiti massimi del trattamento economico onnicomprensivo), co. 55 (inosservanza dei criteri e limiti per incarichi di consulenza e collaborazione), co. 59 (stipula di contratti di assicurazione per i rischi da espletamento di compiti istituzionali).

Accanto a tali disposizioni vanno poi ricordati gli interventi che al fine del contenimento della spesa pubblica, dell'equilibrio di bilancio e del rispetto dei vincoli comunitari impongono la trasmissione di determinati atti alla Corte dei conti.

Tra questi, sempre a titolo di esempio, la comunicazione dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e di stipula di contratti di fornitura o servizi pubblici in violazione della relativa normativa (l. n. 289/02, artt. 23 e 24); la previsione, nella finanziaria 2006 (art. 1, co. 166), dell'obbligo di trasmissione da parte degli organi di revisione degli enti locali alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio che dia conto del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, del vincolo di cui all'art. 119. ult. co. Cost. e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione; la stessa previsione, nell'ultima finanziaria, dell'obbligo di provvedimento motivato, da comunicare anche alla Presidenza della Corte, da parte delle amministrazioni che non ottemperano ai rilievi formulati in sede di controlli sui risultati.

Dal complesso di tutti i sopra ricordati interventi normativi risultano chiaramente alcune linee di tendenza, che hanno diretta incidenza sullo stato della giurisdizione contabile e sulle sue prospettive future.

Innanzitutto, il considerevole ampliamento dei settori di attività amministrativa che il legislatore, direttamente o indirettamente, dichiara sottoponibili al sindacato giurisdizionale della Corte dei conti.

Esito che comporta, ove non si voglia vanificare l'esercizio della funzione di garanzia del buon uso del denaro pubblico, un

corrispondente aumento delle risorse per farvi fronte, sia in termini di numero e di impegno dei magistrati addetti a procure e sezioni regionali sia in termini di personale amministrativo e di mezzi. (In particolare, la situazione di questa Sezione è particolarmente seria dal momento che la dotazione di magistrati assegnati si è ridotta da 19 a 13, a fronte di atti di citazione sempre più complessi).

In secondo luogo, l'emergere di segnali di arretramento dalla linea rigorosa dell'esclusivo carattere collaborativo delle forme di controllo introdotte dalla riforma del 1994 e successive integrazioni, considerato che l'obbligo di segnalazione delle irregolarità di carattere finanziario e l'obbligo di motivazione per la mancata adozione delle misure correttive lasciano intravedere aspetti definibili repressivi più che di semplice collaborazione, se non addirittura di premessa all'esercizio dell'azione di responsabilità per inosservanza della economicità e della efficacia nonché del relativo «avviso» da parte della Corte.

In terzo luogo, l'affermarsi di una concezione fortemente unitaria della Corte dei conti, che può ritenersi essere alla base dell'insieme degli interventi normativi in questione, dal momento che assai spesso la Corte viene investita di compiti o dichiarata destinataria di adempimenti senza indicazione degli uffici di diretta competenza, se cioè le Sezioni del controllo ovvero le Procure regionali.

In quarto luogo, l'aumento, almeno in tesi, delle fattispecie di responsabilità amministrativa che trovano origine nello

svolgimento di attività amministrative già oggetto della attività di controllo.

Da ultimo, verosimilmente, la implicita constatazione di inadeguatezza dei controlli interni ed il conseguente inevitabile ricorso all'organo di controllo esterno proprio in ragione della possibilità di disporre dello strumento della giurisdizione di responsabilità.

Ma è anche evidente come la situazione così venutasi a creare, per interventi normativi ed evoluzione giurisprudenziale, richieda l'individuazione di punti di equilibrio nel rapporto tra controllo e giurisdizione, che vadano oltre quelli determinati da una lettura della sentenza n. 29/95 della Corte Costituzionale, indirizzata ad altri fini.

Tale sentenza, sostanzialmente, si era limitata a non ammettere la diretta utilizzabilità, ai fini del giudizio contabile, dei dati acquisiti in sede di procedimento di controllo ed aveva quindi escluso ogni carattere strumentale, o addirittura servente, dell'attività di controllo rispetto all'attività giurisdizionale, facendo leva sull'esigenza di tutela del diritto di difesa dei soggetti chiamati a rispondere del danno.

Il richiamo al diritto di difesa enunciato dalla Corte Costituzionale era valido al tempo ed è ancora più valido oggi, in regime di costituzionalizzazione dei principi del giusto processo, cioè essenzialmente del contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale.

Ciò che invece non può non mutare è la concezione della totale «incomunicabilità» tra controllo e giurisdizione che si era voluta

trarre dai principi affermati dalla Corte Costituzionale per dare spazio e sostegno alla nuova forma di controllo-collaborazione, ma che ora appare non più compatibile con le innovazioni appena ricordate.

Ferme rimanendo le diversità tra controllo e giurisdizione quanto a struttura e funzione, l'uno avendo carattere di procedimento obiettivo di verifica della regolarità dell'azione amministrativa e l'altra di giudizio sui comportamenti individuali produttivi di danno all'erario - e ferma quindi la necessità del pieno rispetto dei principi del giusto processo, a sua volta garanzia di attendibilità ed autorevolezza delle pronunce della Corte dei conti - una nuova concezione del rapporto tra le due funzioni, più adeguata all'evoluzione normativa e giurisprudenziale della giurisdizione di responsabilità, è sicuramente possibile.

La riconosciuta ammissibilità della verifica di legittimità dell'attività amministrativa in base alla economicità ed alla efficacia richiede ora che a siffatti criteri, definiti, come visto, «clausole generali» o «concetti giuridici non definiti», venga dato un contenuto concreto che offra l'obiettiva capacità di commisurare, entro i limiti della ragionevolezza, l'adeguatezza dei fatti e dei comportamenti presi in esame.

Ed allora, è proprio dall'esercizio dell'attività di controllo, estesa ad una molteplicità di casi e non limitata ad una singola situazione, che potrebbero essere tratti quegli elementi di conoscenza ed esperienza atti a conferire un contenuto di concretezza e razionalità ai criteri in questione.

Passando dai problemi e dalle prospettive della giurisdizione di responsabilità amministrativa all'attività svolta dalla Sezione, meritano di essere ricordate alcune pronunce emesse in materia di giurisdizione, quali l'affermazione della giurisdizione contabile nel caso di azione revocatoria promossa dal procuratore regionale (n. 1560 del 24 ottobre 2007); l'affermazione della rilevanza, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, di un mero rapporto funzionale con la p.a. (n. 778 del 24 maggio 2007 e n. 817 del 5 giugno 2007); la conferma dell'indirizzo in tema di giurisdizione sulle I.P.A.B. e sugli enti inquadrabili in tale categoria (n. 736 del 17 maggio 2007).

Ancora in tema di limiti della giurisdizione contabile è stato poi affermato che il giudice contabile, per quanto concerne la non sindacabilità delle scelte discrezionali, può e deve verificare la compatibilità delle scelte con i fini pubblici dell'ente e comparare i costi sostenuti con i risultati conseguiti, ma non estendere il proprio sindacato all'articolazione concreta dell'iniziativa intrapresa (n. 179 del 22 febbraio 2007).

In tema di danno merita attenzione la pronuncia secondo cui il c.d. danno da disservizio può ritenersi sussistente solo in presenza di dimostrazione dell'effettivo detrimento arrecato all'ordinario svolgimento del servizio (n. 264 del 6 marzo 2007); l'affermazione che il danno patrimoniale da tangenti non deriva automaticamente dalla dazione illecita, ma necessita di ulteriori e autonomi elementi di prova, mentre per la sussistenza del c.d. danno all'immagine è sufficiente il verificarsi del fatto

intrinsecamente dannoso senza necessità di dimostrazione della spesa concreta per il ripristino di tale bene (n. 671 dell'8 maggio 2007); nonché la pronuncia secondo cui, invece, le tangenti in materia fiscale, in quanto finalizzate a sottrarre entrate finanziarie all'erario, determinano in sé un danno certo, la cui determinazione non può che essere effettuata in via equitativa (n. 355 del 19 ottobre 2007).

Quanto alla individuazione di specifici comportamenti illeciti, va segnalata l'affermazione della responsabilità di ogni componente di giunta municipale, in pari misura, per l'adozione di delibera di indebita erogazione di spesa, sul presupposto che ciascuno ha l'obbligo di approfondire ogni questione, anche se non rientrante nella propria specifica competenza (n. 1 del 3 gennaio 2007); l'affermazione di inescusabile negligenza per l'aver autorizzato la stipula di un contratto di locazione di immobile privo della dovuta destinazione urbanistica e delle altre necessarie autorizzazioni per l'uso pubblico (n. 108 del 12 febbraio 2007); la configurabilità della colpa grave del direttore dei lavori e del responsabile del procedimento per avere ammesso, in sede di procedura di concordamento bonario, una riserva dell'appaltatore chiaramente illegittima (n. 180 del 22 febbraio 2007); la sussistenza della colpa grave, sempre in ambito di appalto di fornitura, per aver autorizzato, dopo l'aggiudicazione, il mutamento dell'oggetto contrattuale senza corrispondente riduzione del prezzo (n. 282 del 13 marzo 2007); la responsabilità per aver attribuito ad un dipendente comandato, privo di qualifica dirigenziale, un trattamento economico equiparato a

quello di dirigente di seconda fascia, senza che lo stesso avesse svolto funzioni dirigenziali né ricevuto la titolarità di un ufficio di detto livello (n. 265 del 7 marzo 2007); la responsabilità di un medico dipendente di azienda ospedaliera per aver svolto attività libero professionale non compatibile con il rapporto di esclusività delle prestazioni in favore dell'ente pubblico (n. 745 del 23 maggio 2007); la responsabilità per l'affidamento di un incarico di progettazione di opera pubblica prima di aver realizzato il finanziamento dell'opera stessa (n. 1562 del 5 novembre 2007).

In materia di consulenze esterne, oltre all'affermazione di responsabilità nelle ipotesi di conferimento di incarico per lo svolgimento di attività di ordinaria competenza degli uffici dell'ente ed in presenza di personale in grado di svolgere tali compiti (n. 736 del 17 maggio 2007; n. 201 del 26 febbraio 2007), va segnalato il caso, risolto con pronuncia di condanna, di conferimento, da parte del commissario straordinario di un ente, di una «consulenza globale» avente ad oggetto una generalizzata gamma di ordinarie funzioni amministrative (n. 1529 del 22 ottobre 2007).

Presentano rilievo anche alcune pronunce concernenti profili particolari del giudizio di responsabilità amministrativa.

Tra queste, l'affermazione che, pur non richiedendosi una piena corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, è tuttavia necessario che l'invitato abbia conoscenza, con chiarezza e completezza, della natura e consistenza dell'addebito al fine di poter esperire ogni mezzo di prova e che, di conseguenza, sia inammissibile un atto di citazione che muti sostanzialmente la

primitiva contestazione (n. 1617 del 14 novembre 2007); ovvero che comporti l'inammissibilità dell'atto di citazione il non aver dato esito alla richiesta di audizione personale contenuta nelle deduzioni di risposta all'invito a dedurre (n. 1612 del 9 novembre 2007); mentre è stata esclusa la nullità dell'invito a dedurre, per omessa indicazione della facoltà di essere sentito personalmente, ove nell'invito sia stata inserita la clausola «avvalendosi di ogni facoltà di legge» che indica implicitamente tutti gli strumenti di difesa previsti dal legislatore (n. 736 del 17 maggio 2007).

Per quanto riguarda il contenzioso pensionistico, è da registrare positivamente una progressiva riduzione dell'arretrato che, per il settore pensioni di guerra, risulta quasi eliminato.

Per i settori pensioni civili e militari, la persistenza dell'arretrato è dovuta a vari fattori fra i quali: i sempre numerosi recuperi effettuati dall'amministrazione nei confronti dei pensionati, che incrementano sia i ricorsi sia le richieste di sospensiva, la reiterazione di richieste di provvidenze anche di fronte ad orientamenti giurisprudenziali negativi, le incertezze della giurisprudenza in ordine ad alcune materie, ad esempio in tema di cosiddetto cumulo dell'indennità integrativa speciale, ossia di riconoscimento di tale indennità su due pensioni o su pensione e retribuzione, fruite dallo stesso soggetto.

Le incertezze, relative al periodo precedente al 1995 (l'indennità, dal 1 gennaio 1995 è compresa fra le voci stipendiali e quindi da tale data la pensione dev'essere calcolata sull'intera retribuzione), hanno provocato, per quasi un ventennio, ripetuti interventi della

Corte costituzionale e delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ma sono state soltanto in parte superate.

Infatti, mentre la tematica del cumulo di pensione e di retribuzione ai fini della corresponsione dell'indennità integrativa speciale è ormai risolta in senso favorevole al pensionato, quella riguardante il cumulo di due trattamenti pensionistici è tuttora di incerta soluzione. A fronte di numerose pronunce delle Sezioni riunite (della Corte dei conti) nel senso della permanenza, nell'ordinamento, del divieto di cumulo (l'ultima in ordine di tempo è la n. 2/QM/2006 del 22 febbraio 2006), si sono succedute altrettanto numerose pronunce dei giudici di merito e delle sezioni d'appello che, in presenza di sentenze costituzionali non univoche, hanno ritenuto il divieto di cumulo ormai totalmente e definitivamente espunto dall'ordinamento.

Inoltre, è stato nuovamente sottoposto il caso alla Corte costituzionale la cui pronuncia è attesa proprio in questi giorni.

Un particolare aspetto è costituito dalla misura dell'indennità integrativa speciale nelle pensioni vedovili cioè sulle pensioni di reversibilità scaturite da pensioni dirette liquidate prima del 1° gennaio 1995, per le quali la giurisprudenza della Corte era favorevole agli interessati, nel senso di riconoscere la liquidazione separatamente dalla voce "pensione".

A seguito della disposizione della finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 774, 775 e 776), che ha sostanzialmente decurtato del 40% la suddetta indennità, la Sezione Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale

di tale disposizione, denunciandone la violazione dei principi di ragionevolezza.

E' da segnalare infine una rilevante pronuncia adottata recentemente dalle Sezioni riunite in materia di ripetizione dell'indebito pensionistico (sentenza n. 7/2007/QM dell'11 luglio 2007). Si tratta della pretesa di recupero, da parte dell'amministrazione, di somme risultate percepite in più dal pensionato per effetto di errori, mutamenti normativi, passaggio dal trattamento provvisorio a quello definitivo.

Tale fatto provoca da un lato un sensibile disagio al pensionato che si vede decurtata la pensione e costretto a restituire somme talvolta ingenti dopo un periodo di tempo, a volte anche lungo e, dall'altro un cospicuo incremento della litigiosità.

Orbene, le Sezioni Riunite della Corte, con la sentenza ricordata, risolvendo una questione di massima sulla quale si erano avute difformi pronunce dei giudici di merito e delle sezioni d'appello, hanno statuito che, in assenza del dolo dell'interessato, una volta decorso il termine posto dalla legge per l'emanazione del provvedimento definitivo di quiescenza, non può più effettuarsi il recupero dell'indebito, per il consolidarsi della situazione esistente, fondato sull'affidamento riposto nell'Amministrazione.

Concludendo questa relazione desidero sottolineare come la Sezione giurisdizionale e la Procura regionale per il Lazio svolgono un ruolo particolarmente delicato non tanto in ragione di una loro inesistente primazia rispetto alle altre procure e

sezioni giurisdizionali regionali quanto per l'ovvio motivo che il verificarsi dei nuovi fenomeni di danno e di malamministrazione nell'ambito di amministrazioni centrali ovvero di enti ed organismi pubblici aventi funzioni e competenze estese all'intero territorio nazionale non possono non presentare un particolare rilievo.

Per fronteggiare tale situazione di particolare interesse generale e di complessità di molte delle questioni trattate è necessario disporre di elevata capacità professionale e di fortissimo impegno, anche in relazione ad una permanente incompletezza degli organici.

A tutti i colleghi, sia di procura che di sezione, che, avvertendo il valore della funzione esercitata, hanno sempre profuso senza risparmio le proprie capacità di lavoro, desidero rivolgere un sentito e sincero ringraziamento.

Desidero anche ringraziare i dirigenti, i funzionari e gli impiegati della segreteria per la regolarità e la tempestività dell'attività di supporto ed ausilio all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, sempre svolta nella piena consapevolezza dell'importanza delle loro mansioni.

Chiudo rivolgendo un particolare ringraziamento a tutti gli avvocati che esercitano le funzioni di difensori avanti alla Corte dei conti. La loro attività, nonostante le difficoltà derivanti dalla continua evoluzione normativa e giurisprudenziale e da un regolamento di procedura ormai inadeguato, è stata sempre indirizzata all'accertamento delle vicende amministrative, alla ricostruzione dei modelli di comportamento dovuti ed

all'approfondimento di vecchie e nuove concezioni, nello spirito di autentico contributo ad una giustizia contabile che, proprio perché autorevole e credibile, realizzi effettivamente la funzione di garanzia del pubblico erario.