

La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione della Corte dei Conti*

Filomena Terzini

1. Introduzione

Nell'ambito dei corpi ed anticorpi apprestati dall'ordinamento per garantire la qualità e la correttezza dell'operato della Pubblica Amministrazione un posto di primo piano è rivestito dal sistema della responsabilità amministrativa, che fa capo alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Si tralascia volutamente, in questo contesto, la ricostruzione dell'evoluzione del sistema della responsabilità amministrativa e di come il giudizio dinnanzi alla Corte dei Conti, anche per effetto dell'ormai lontana nel tempo regionalizzazione, determinata ad opera delle leggi 19 e 20 del 1994, si sia evoluto per effetto di interventi legislativi mai organici, che necessiterebbero senz'altro di una messa a punto¹, a partire dallo svolgimento delle fasi di indagine, sino alle modifiche di recente introdotte nell'istruttoria e negli altri passaggi fondamentali del processo contabile.

L'esame del sindacato operato dalla Corte dei conti sul danno patrimoniale, e del suo concreto atteggiarsi nella realtà dei fatti, può fornire certamente elementi importanti di valutazione anche se, come si vedrà, è possibile riscontrare una estrema variabilità degli esiti dei giudizi che rende difficile scorgere un indirizzo unitario su fattispecie analoghe. Tale mancanza di indirizzi unitari rappresenta già di per sé un problema, essendo foriera di possibili disparità di trattamento tra amministrazioni, che in alcuni casi possono essere "messe in ginocchio" da indagini delle procure per vicende di scarsa importanza, ed in altri, invece, uscire indenni a fronte di fenomeni di evidente *maladministration*.

La realtà attuale della responsabilità amministrativa è ben evidenziata nelle relazioni annuali del Procuratore generale della Corte dei Conti, presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario. In particolare, la relazione presentata nel 2009 evidenzia le principali tipologie di danno riscontrate nelle citazioni in giudizio depositate nell'anno 2008 (tra cui spiccano questioni connesse alla gestione del personale, le frodi comunitarie, l'erogazione di contributi e finanziamenti, l'uso indebito di beni mobili ed immobili e le consulenze esterne, queste ultime, nella misura del 6,5% del totale) nonché dati di particolare rilievo sull'entità dell'attività di indagine svolta (cfr. l'impressionante numero - 30.920 - delle istruttorie complessivamente aperte nel 2008 dalle

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

¹ La necessità di una riforma della procedura del giudizio davanti alla Corte dei Conti è sottolineata anche nell'ultima relazione presentata dal Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, ove si precisa che la procedura è attualmente disciplinata da norme ormai del tutto superate e inadeguate che, per ciò stesso, possono lasciare ampio spazio ad interpretazioni preterite.

procure regionali). I profili di danno che emergono dalle relazioni delle singole procure regionali, peraltro, sono molto diversi tra loro (per esempio, nelle regioni del sud particolare rilievo assume la cattiva gestione dei fondi comunitari, mentre al nord sono più frequenti altre fattispecie di danno).

2. *Il sindacato della Corte dei conti sulle consulenze: una casistica regionale*

Un fenomeno trasversale, presente in tutte le realtà regionali, è in ogni caso quello dell'attività della Corte dei Conti riguardante l'attribuzione di incarichi e consulenze, tanto per il numero delle citazioni per danno, quanto per il numero delle sentenze di condanna. Si tratta di una delle attività a più alto tasso di problematicità, come dimostrano i dati riportati dalle ultime relazioni annuali delle procure regionali, confermate, da ultimo, anche nell'ultima relazione annuale presentata dal Procuratore generale della Corte dei Conti alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2010. Le illiceità compiute nel conferimento di incarichi di consulenza vengono indicate quale fenomenica particolarmente sensibile che presenta una diffusione territoriale piuttosto estesa, caratterizzata da un quadro normativo molto dettagliato e, talvolta, persino pervasivo. Ciononostante, le inosservanze sono frequenti, territorialmente diffuse, e mettono a nudo l'insufficienza, nell'avversare fenomeni di *maladministration*, del solo fattore normativo, non accompagnato da protocolli interni specificamente elaborati e dedicati al contrasto preventivo di anomalie.

L'ultima relazione propone una ricostruzione particolarmente accurata della normativa di riferimento, che si è stratificata nel corso del tempo, a partire dal d.lgs. 29 del 1993², e che ha reso sempre più stringenti vincoli e condizioni per il ricorso alle consulenze esterne tentando, attraverso la loro riduzione quantitativa, di arginare le fattispecie di danno erariale³. Il principio generale, secondo cui le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di far fronte alle ordinarie competenze istituzionali col migliore e più produttivo impiego delle risorse umane di cui dispongono, si è tradotto, in pratica, nella sempre più dettagliata indicazione dei requisiti di legittimità degli incarichi esterni⁴ e nell'ampliamento degli obblighi di trasmissione di atti e documenti alla Corte dei conti⁵.

² Il quadro generale di riferimento normativo della materia è aggiornato alle novità introdotte dal D.L. 1 luglio 2009, n. 78 (c.d. decreto anticrisi), convertito in legge n. 102 del 2009, con il quale si è prevista la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti di due ulteriori tipologie di atti, in aggiunta a quelle già indicate nell'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 e cioè: 1) atti e contratti di conferimento di incarichi individuali, mediante contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria posti in essere da pubbliche amministrazioni; 2) atti e contratti concernenti incarichi di studio, consulenza e ricerca conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni.

³ Il legislatore è intervenuto nuovamente in materia di consulenze, in senso ancor più restrittivo, con il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), prevedendo che, al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011, la spesa per studi e incarichi di consulenza non possa essere superiore al 20% di quella sostenuta nell'anno 2009.

⁴ In particolare, il D.L. 112/1998, convertito con L. 133/2008, con l'art. 46 ha riscritto il comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001 indicando quali requisiti di legittimità per il conferimento degli incarichi i seguenti: a) l'oggetto della prestazione delle corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, a obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

L'interesse delle pronunce della Corte in materia deriva, tuttavia, non soltanto dalle dimensioni assunte recentemente dal fenomeno (le cui cause meritano indubbiamente specifica riflessione), nonché dall'attenzione prestata dal legislatore, ma anche dalla diffusione dello stesso presso tutte le tipologie di enti pubblici. Una analisi dettagliata delle pronunce delle sezioni regionali di controllo (anche tralasciando, quindi, l'esame delle pronunce d'appello), appare quindi di estrema utilità.

In questa prospettiva, si è proceduto ad effettuare una ricognizione, senza alcuna pretesa di esaustività, su un campione di sentenze di primo grado degli ultimi 14 anni, concentrando l'attenzione su tre sezioni regionali, selezionate secondo un criterio eminentemente di carattere geografico (Lombardia, Emilia-Romagna e Calabria). La scelta di questo campione è stata determinata dall'intenzione di fornire un quadro in grado di rispecchiare la situazione diffusa nelle diverse aree del Paese. Inoltre, il numero piuttosto elevato delle pronunce emesse in tali Regioni è apparso rilevante al fine di condurre un'analisi più completa e significativa.

Lo strumento utilizzato per la ricerca è rappresentato dalla Banca Dati delle Sentenze presente nel sito della Corte dei Conti.

L'attenzione si è concentrata, in particolare, su alcuni dati che appaiono significativi al fine di valutare l'efficacia dello strumento di controllo giurisdizionale della Corte dei Conti nella lotta alla *maladministration*. Trattasi, in particolare, dei seguenti elementi:

- 1) modalità di avvio delle indagini della Procura (segnalazioni, esposti, denunce, notizie di stampa, etc.);
- 2) oggetto dell'incarico di consulenza;
- 3) ipotesi di danno erariale ed entità dell'eventuale danno patrimoniale accertato ;
- 4) esito del giudizio (condanna, o assoluzione ed eventuale rilievo della prescrizione);
- 5) tipologia di enti coinvolti.

Il primo dato comune emerso dalla ricerca consiste nella maggiore concentrazione di pronunce sulle consulenze negli ultimi anni (2005-2009), piuttosto che nel decennio precedente: dato, quest'ultimo, che sembrerebbe derivare dall'inasprimento delle regole che presiedono al ricorso alle stesse consulenze.

Con riferimento alle modalità di avvio delle indagini, ad eccezione del maggior numero di casi in cui la Procura ha attivato autonomamente le indagini (ovvero, dei casi in cui la sentenza non riporta l'origine della denuncia), si rileva che:

- nella Regione Lombardia, su 11 pronunce di rilievo, tutte aventi ad oggetto incarichi di consulenza conferiti a soggetti esterni all'amministrazione pubblica, solo una ha preso avvio a seguito della trasmissione, da parte del responsabile di un servizio del Comune, della delibera di conferimento dell'incarico; in altre ipotesi, le indagini hanno fatto seguito alla pubblicazione di articoli di stampa che denunciavano possibili danni erariali. Infine, in un solo caso, le indagini della Procura sono conseguite ad una nota della Ragioneria generale dello Stato derivante da specifiche attività di verifica di sua competenza;

⁵ L'art. 1, comma 11, della l. 311/2004 ha introdotto l'obbligo (ulteriormente disciplinato per gli enti locali dal successivo comma 42) di comunicazione alla Corte dei conti dell'attribuzione degli incarichi di studio e ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nella competenze della struttura burocratica dell'ente. Successivamente, l'art. 3, comma 56, della l. 244/2007, come sostituito dall'art. 46, comma 3, della l. 133/2008, ha stabilito la comunicazione per estratto alla Corte dei conti dei regolamenti locali contenenti la disciplina dei limiti, dei criteri e delle modalità per l'affidamento di incarichi.

- nella Regione Emilia-Romagna si segnalano invece diversi casi di esposti, relativi al conferimento di incarichi esterni, presentati da consiglieri comunali. In alcuni casi l'esposto è anonimo;

- nella Regione Calabria, si individua un caso di segnalazione da parte dell'autorità giudiziaria penale, un altro caso di denuncia da parte del responsabile dell'ufficio, ed una segnalazione del nucleo regionale di polizia tributaria. Infine, in due casi, le indagini della procura sono conseguite ad una nota della Ragioneria generale dello Stato derivante da specifiche attività di verifica di sua competenza.

Gli oggetti degli incarichi sono relativi ai più diversi ambiti e riguardano, in particolare, la materia fiscale e tributaria, la sicurezza – nella fase di progettazione ed esecuzione dei lavori –, la difesa legale, la tutela dell'ambiente, l'edilizia e l'urbanistica.

Quanto all'entità del danno erariale, si registra una fortissima varietà negli importi ed emerge chiaramente una prevalenza di casi in cui all'ipotesi di danno erariale formulata nell'atto di citazione, consegue una condanna per somme notevolmente ridotte, quale esplicazione del c.d. potere riduttivo.

Rilevante è il numero dei casi in cui alla citazione non consegue la condanna ma l'assoluzione. Questione, questa, che merita una attentissima riflessione.

In relazione, infine, alla tipologia di enti coinvolti, si registra in Emilia Romagna una prevalenza del controllo sulle amministrazioni locali (12 su 14; due casi vedono coinvolte Camere di commercio), in Calabria sulle amministrazioni sanitarie (8 su 14; 5 nei confronti di amministrazioni locali ed una nei confronti di un sostituto procuratore della Repubblica), mentre una situazione più omogenea è quella che risulta in Lombardia, dove gli enti coinvolti sono talvolta enti locali, talaltra università o enti ospedalieri.

In conclusione, le numerose ipotesi esaminate dalle sezioni regionali della Corte dei Conti, in questi ultimi anni, appaiono piuttosto eterogenee e danno l'impressione di un sindacato della Corte episodico, di certo non in grado di garantire in modo sistematico il rispetto dell'obiettivo della qualità e dell'efficienza amministrativa nel delicato versante dell'apporto delle professionalità esterne alla realizzazione dei compiti affidati alle pubbliche amministrazioni.

Del resto, questo carattere di episodicità deriva dalla natura stessa dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti, che non si occupa del quadro generale dell'assetto amministrativo e delle eventuali patologie riscontrate (attività di competenza delle sezioni di controllo), ma di singoli episodi, nascenti da specifiche *notitiae criminis*. Al riguardo, è indubbio che la scelta operata dal legislatore, con l'avallo della Corte Costituzionale, di separare nettamente attività di controllo ed attività giurisdizionale rappresenta un forte limite all'attività delle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti, e necessiterebbe, probabilmente, di una rivisitazione⁶.

Del resto, proprio l'assenza di un raccordo immediato e diretto tra esito del controllo ed attività giurisdizionale si riverbera sulle modalità con le quali le procure regionali avviano le proprie indagini, spesso derivanti da notizie di stampa o, addirittura, da esposti delle forze politiche

⁶ Sul punto si v. le considerazioni esposte dal Procuratore generale della Corte dei Conti, dott. Furio Pasqualucci, durante l'audizione svoltasi presso la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale il 6 maggio 2009.

all'opposizione rispetto a quelle che sono al comando dell'amministrazione interessata dall'indagine, la cui attendibilità appare, ovviamente, minata dalla fonte di provenienza.

Un altro elemento di criticità è dato dalle modalità con le quali la Corte dei Conti è tenuta ad applicare la (già di per sé rigida) legislazione in materia di attribuzione di incarichi e consulenze: si tratta di una applicazione che non può tenere conto delle peculiarità di ciascuna amministrazione e che non consente, quindi, di trarre dalla "giurisprudenza" della Corte indirizzi ed orientamenti applicativi.

Un terzo elemento di criticità è dato dalla disciplina attuale dell'obbligo di denuncia di reato, in capo ai responsabili dei servizi ed agli organi di vertice delle pubbliche amministrazioni, spesso non in grado di poter adempiere a questo dovere per la contiguità con gli organi politici. Tale elemento è stato rilevato anche dal Procuratore generale, nella relazione annuale per il 2009, nella quale ci si chiede per quale motivo, pur in presenza del citato obbligo, sono rare le ipotesi di giudizi avviati in applicazione di denunce di questo tipo.

Alla luce di questo quadro viene da chiedersi quali soluzioni siano possibili sul versante della giurisdizione della Corte dei Conti e sul diverso versante dei meccanismi di controllo interno che, a monte, dovrebbero presiedere alla correttezza delle consulenze.

Anche il Presidente della Corte dei Conti, nella relazione presentata in occasione dell'anno giudiziario 2010 (cfr. paragrafo "I giudizi di responsabilità"), evidenzia come, anche in ragione di farraginosità procedurali e di carenze riscontrabili nella chiarezza e completezza delle regolazioni normative, i sistemi organizzativi pubblici finiscano troppo spesso "*con il non attivare previamente anticorpi interni*", idonei ad ostacolare adeguatamente il verificarsi delle patologie, attribuendo così particolare rilevanza, nella lotta alla *maladministration*, al controllo giudiziale, per sua natura susseguente e repressivo.

3. *Il contesto attuale ed i possibili percorsi di riforma*

Come si è visto, diverse sono le questioni che emergono anche solo ad un approccio prevalentemente empirico. Colpisce, nel quadro evolutivo che è venuto caratterizzando nel tempo la giurisdizione amministrativa (e con particolare incidenza negli ultimi anni), la decisa connotazione assunta dalla funzione della Corte dei Conti quale funzione di "controllo sostanziale" della complessiva sfera pubblica (intesa in senso ampio, comprensivo di tutti i soggetti assimilabili alla Pubblica Amministrazione per effetto dell'elemento sostanziale della spesa di denaro pubblico). La Corte dei Conti si è via via affermata come principale baluardo nei confronti dei fenomeni e di cattivo uso delle risorse pubbliche, in un momento storico in cui l'amministrazione pubblica e gli organi politici nel loro complesso sono colpiti da una potente e per ora irrisolta crisi di identità e di credibilità. Molti e accurati riferimenti al riguardo si trovano nel contributo del Cons. Battini, non a caso intitolato "*La Maladministration quale oggetto delle funzioni della Corte dei Conti*".

Da qui una conclusione preliminare, e l'indicazione di una prima ipotesi di lavoro. L'interrogativo da porsi è se la giurisdizione di responsabilità contabile-amministrativa sia in grado, oggi, di rispondere alla domanda crescente di attenzione alla piena legittimità dell'azione

amministrativa e politica, e di effettivo rigore della spesa pubblica, attraverso i suoi strumenti, sanzionatori e repressivi, e per di più improntati anche ad una diffusa frammentarietà. La stessa Corte dei Conti, in numerose sedi ed occasioni ufficiali, ha messo in forse questa capacità, richiamando l'attenzione sui limiti di natura giuridica e di natura fattuale-organizzativa che si frappongono al pieno dispiegarsi della sua funzione giurisdizionale.

Tra i limiti di ordine giuridico, l'accento è posto sulle difficoltà che discendono all'attività di prevenzione dalla necessità della sussistenza di un danno concreto ed effettivo, già prodottosi, perché possano esplicarsi le citazioni o quantomeno le attività preliminari delle Procure. Non va dimenticato, come è stato sottolineato nella sopra citata relazione del Presidente della Corte dei Conti (anno giudiziario 2010), che la Corte Costituzionale con varie sentenze (tra le altre, cfr. sentenza n. 337 del 2005) ha posto un chiaro confine, stabilendo che l'azione delle Procure presso la Corte dei Conti deve riguardare un fatto ben preciso e determinato, quale possibile fonte di responsabilità amministrativa (le decisioni del giudice contabile costituiscono indubbiamente la risultante di condotte individuali, posto che la giurisdizione riguarda responsabilità soggettive e personali e si esercita su di esse, e non su fenomeniche di tipo sistemico); laddove invece il controllo su gestioni, in base alle norme, ha un campo di accertamento potenzialmente esteso a 360 gradi.

Sotto altro profilo, vengono evidenziati i limiti discendenti dall'esclusione, per espressa statuizione normativa, della colpa lieve come elemento psicologico della condotta dannosa.

Sotto questo profilo appare molto critica e destinata a creare conseguenze di disorganicità ulteriore la disposizione, contenuta nell'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010 citato, secondo la quale l'affidamento di incarichi in misura superiore al limite stabilito dalla norma (20% rispetto alla spesa sostenuta nel 2009), costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale, intendendo con ciò affermare la sussistenza dell'addebitabilità del danno indipendentemente dall'elemento psicologico tenuto dall'autore della condotta amministrativa. Ne consegue che al giudice contabile non residua alcun margine di apprezzamento sull'elemento psicologico dell'autore del danno, perché questo è valutato direttamente a livello legislativo.

A queste problematiche si aggiunge, come già rilevato, l'incertezza che deriva dall'effettiva conoscenza dei fatti dannosi, a causa del non corretto esplicarsi dell'obbligo di denuncia da parte dei soggetti tenuti a tale adempimento. Ancora, e con particolare vigore, sono emersi problemi nel rapporto tra le strutture della Corte dei Conti che espletano funzioni di controllo e le Procure laddove, come è noto, è preclusa la denuncia dei fatti dannosi da parte della struttura di controllo a quella di indagine. Il problema non è teorico: basti solo riandare con la mente ai dati illustrati nella relazione di apertura dell'anno giudiziario per avere una rappresentazione del fenomeno. Ma, appunto, proprio le dimensioni del fenomeno, oltre ad un certo senso di disagio, suggeriscono la necessità di tenere in considerazione come si svolgono, nella realtà concreta dei fatti, i procedimenti decisionali della pubblica amministrazione, per giungere, sia pure con approssimazione, alla conclusione che come non c'è una amministrazione pubblica "unica", così non possono essere considerati sullo stesso piano processi decisionali tra loro diversissimi. E' del tutto evidente che una cosa sono le decisioni di localizzazione di grandi interventi infrastrutturali, o le decisioni di macro-organizzazione (come quelle che determinano, per esempio, l'assetto del servizio sanitario regionale), altra cosa sono le procedure auto-dirette, destinate cioè ad incidere solo sulla

organizzazione interna degli enti che le adottano. Gli eventi distorsivi hanno, con ogni probabilità, origini e cause diverse, come diverso è certamente l' "equilibrio" tra l'apporto decisionale della politica e l'apporto decisionale della tecnostruttura. In alcuni casi, il problema può nascere esclusivamente dal *deficit* organizzativo reale del plesso amministrativo chiamato ad operare.

Tenendo conto di questi elementi, occorre chiedersi se la strada può essere quella di modificare l'attuale regime giuridico della responsabilità amministrativo-contabile, potenziando gli strumenti istruttori e repressivi della Corte dei Conti, anche mediante una rivisitazione del rapporto tra attività di controllo e attività giurisdizionale; oppure, se si deve procedere nella direzione di un diverso e più articolato sistema delle responsabilità, che tenga conto della dimensione delle amministrazioni, della diversa complessità dei procedimenti e che punti al contempo ad una decisa riqualificazione tecnica degli apparati e delle strutture, quale strumento per prevenire i fenomeni distorsivi sopra citati. Si tratta di due strade che, del resto, non sono di per sé incompatibili e che possono essere percorse contestualmente.