

Convegno del 12 ottobre a Palermo

Buongiorno a tutti presenti,

prendo la parola per svolgere, in termini sintetici, il tema de “il ruolo del pubblico ministero contabile, tra continuità e innovazione”.

Lo faccio non senza una vena di emozione, dal momento che tra qualche giorno, una settimana per l'esattezza, giungerà a termine il servizio che ho reso allo Stato per cinquant'anni. Una vita! Una vita dedicata, prima come ufficiale e poi come magistrato, all'osservanza della Legge e alla tutela del bene pubblico. Al servizio del Paese.

Ma torniamo al tema odierno, sottolineando preliminarmente che, quanto agli obiettivi fondamentali, l'odierna azione del Pubblico Ministero si svolge all'insegna della continuità rispetto al passato: egli continua ad operare per la tutela delle risorse pubbliche, per la tutela dell'ordinamento e come presidio irrinunciabile di legalità.

Di contro, l'esercizio di tale azione ha conosciuto negli anni, negli oltre 160 anni di storia della Corte dei conti, significate novità e importanti modificazioni.

E' quindi utile ripercorre le più significative tappe attraverso le quali si è plasmata l'attuale figura del pubblico ministero presso la Corte dei conti.

Va detto che agli albori della Corte dei conti nazionale – parliamo dei lavori preparatori della L.800 del 1862 – proprio sulla presenza, sul ruolo e sulla collocazione istituzionale del Procuratore generale, pubblico ministero presso la Corte dei conti, si ebbero diversità di vedute, opposte opinioni, veri e propri contrasti.

Vi era chi ne affermava l'inutilità, perché – si diceva allora – la stessa Corte dei conti, in quanto preposta a far osservare la legge era essa stessa un “pubblico ministero” e non v'era bisogno di un soggetto dedicato al medesimo scopo; vi era chi invece ne ravvisava l'utilità, anche come stimolo per l'attività della stessa Corte, posto che “l'occhio vigile e censorio di un uomo avente dignità quasi pari a quella del capo della Corte” avrebbe giovato “a stimolare l'attività e lo zelo della medesima”; si temeva da parte di altri che sorgesse un dualismo tra presidente della Corte e la nuova figura del procuratore generale.

Piano piano nel dibattito politico e dottrinario si andò però affermando la necessità della presenza presso la Corte dei conti di un pubblico ministero : ciò appariva coerente con le funzioni magistratuali attribuite alla Corte.

E difatti l'art. 2 della Legge n.800/1862 infine affermò che “ *Il procuratore generale rappresenta presso la Corte il pubblico ministero*”.

E tali funzioni il procuratore generale esercitò da subito nei giudizi di conto, che furono la prima espressione della giurisdizione contabile.

Nei giudizi sui conti dei contabili egli aveva la rappresentanza del Governo *“spettando ad esso esclusivamente di sostenere e difendere dinanzi la Corte le ragioni del Regio erario, senza però per questo esser tenuto a sostenere i diritti e ragioni erariali della cui sussistenza in forma di legge non fosse egli persuaso”*.

Nelle sue conclusioni egli era pertanto indipendente *“essendo sempre prevalente il suo carattere di pubblico ministero pur quando rappresenta e difende la pubblica amministrazione”*.

Ecco affacciarsi sin da allora quell'indipendenza dal potere esecutivo che ancora oggi caratterizza tutti gli interventi del procuratore generale, anche quando muove osservazioni, sempre costruttive anche se talvolta critiche, in sede di giudizio di parificazione.

Indipendenza che si lega indissolubilmente, anche nei giudizi di responsabilità, alla soggezione solo alla Legge, al pari di qualsiasi magistrato, quale è il pubblico ministero contabile.

Le funzioni del procuratore generale valicavano, ai suoi albori, quelle strettamente giudiziarie del pubblico ministero, essendo anche in larga parte di natura amministrativa, dovendo egli esercitare la sorveglianza sui contabili

dello Stato e svolgere persino una funzione consultiva nei confronti dei ministri, cui dava pareri nelle materie della contabilità pubblica, in materia di pensioni e nelle altre che rientravano nella sfera d'azione della Corte dei conti.

La funzione consultiva oggi non appartiene più al Procuratore generale, ma entro certi limiti alla Corte dei conti – in particolare alle sue sezioni del controllo - ed è funzione che, avuto riguardo alla possibile evoluzione normativa, si vorrebbe oggi ulteriormente incrementare, attesa l'accresciuta complessità dell'azione amministrativa e le maggiori difficoltà che oggi incontrano i pubblici funzionari. In verità – ma è questa mia personale opinione – la funzione consultiva, che non abbia i caratteri della generalità e dell'astrattezza, a me sembra valicare il perimetro costituzionale delle funzioni attribuite alla Corte dei conti, corresponsabilizzandola nella gestione amministrativa e quanto meno attenuando quei caratteri di terzietà, neutralità e imparzialità che da una magistratura si devono sempre esigere.

Il Procuratore generale, nelle previsioni della legge istitutiva della Corte dei conti, operava, per così dire, in solitudine, coadiuvato solo da alcuni funzionari all'uopo designati dal ministro delle finanze.

Condizione che presto si modificò, con la previsione di vice procuratori generali e di sostituti. Le riforme degli anni '90 introdussero, per effetto della "regionalizzazione" delle funzioni giurisdizionali, la figura del "Procuratore

regionale”, titolare in via esclusiva dell’azione di responsabilità in ambito regionale.

Al Procuratore generale, oltre alla competenza in grado di appello, fu attribuito il ruolo di coordinamento dei procuratori regionali, per garantire l’unitarietà dell’ufficio del pubblico ministero.

Oggi circa un quarto dei magistrati della Corte dei conti appartengono all’ufficio del Pubblico Ministero.

* * *

Il ruolo del procuratore generale seguì gli sviluppi della giurisdizione contabile.

Nella legge di contabilità del 1869 si prevedeva all'articolo 61 che agli ufficiali pubblici in generale era imposto di rispondere pecuniariamente innanzi alla Corte dei conti di ogni danno cagionato per colpa o negligenza. Promotore dell’azione risarcitoria era naturalmente il procuratore generale della stessa.

Si delineava in embrione una responsabilità non necessariamente legata al giudizio di conto.

Per inciso, proprio in un commento alla legge del 1869 (V.Tango, 1899) si faceva riferimento alla concorrente natura sanzionatoria della pronuncia di condanna : questione, quella della natura risarcitoria o sanzionatoria del giudizio di responsabilità, che terrà banco negli anni a venire e sul quale ancora

taluno si interroga. Il vero è che in una responsabilità che è “sui generis”, non penale e neppure civile, le due finalità coesistono, e ad esse si aggiunge anche una finalità di deterrenza.

In connessione con il giudizio di conto e con esso integrato , il tema della responsabilità degli amministratori comunali fu affrontato con la legge crispina n.5865 del 30 dicembre 1888.

A ben vedere, si trattò di una riforma – quella crispina – che non innovava tanto in termini sostanziali quanto in termini processuali.

Incombevano già sugli amministratori locali le generiche responsabilità civili dei mandatari e gestori: la riforma crispina attribuì ai consigli di prefettura l’esame sindacatorio dei conti e le relative decisioni in tema di responsabilità afferenti alla gestioni finanziarie avevano natura di sentenze.

La Corte dei conti era giudice d’appello e il pubblico ministero vi rappresentava l’interesse pubblico.

Ed era giudice di primo grado relativamente ai conti degli amministratori provinciali, alla stessa stregua dei conti resi dai tesorieri, contabili e consegnatari statali. Il contabile si costituisce in giudizio con il deposito del conto, ma se ritarda od omette tale adempimento era – ed è tuttora - il pubblico ministero a chiederne l’imposizione attraverso il giudizio per resa di

conto; era il pubblico ministero, in sede di giudizio di conto, che tutelava l'interesse dell'Erario dello Stato o di altro soggetto pubblico.

Il processo evolutivo della responsabilità erariale – finalizzato all'obiettivo di tutelare il corretto e legittimo impiego delle risorse appartenenti alla comunità – si è arricchito nei successivi anni , fino all'attualità, degli arresti della giurisprudenza delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti e delle Sezioni Unite della Cassazione.

In tale contesto , e in coerenza con il tema del mio intervento, non posso mancare di sottolineare il contributo che i magistrati del Pubblico ministero contabile hanno dato – e continuano a dare - alla crescita qualitativa e all'ampliamento del perimetro della giurisdizione contabile.

In alcune circostanze ho già avuto modo di segnalare la straordinaria capacità che ha avuto la giurisdizione contabile di adeguarsi ai mutamenti della pubblica amministrazione e del "fare amministrazione", ai nuovi e talvolta inediti modelli organizzativi.

Spesso le novità normative che hanno riguardato la funzione giurisdizionale della Corte dei conti sono state precedute, anticipate cioè, dall'evoluzione della sua giurisprudenza : sono certamente meritevoli di apprezzamento ed elogio quei giudici delle sezioni giurisdizionali di primo e secondo grado quando hanno intrapreso, attraverso le loro sentenze, i percorsi innovativi

riguardanti sostanzialmente tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, dal rapporto di servizio al concetto di danno risarcibile, all'elemento psicologico della condotta dannosa, ma è innegabile che la "spinta" a tale evoluzione l'ha data il titolare dell'azione, il pubblico ministero contabile, teorizzando, nel contesto dei propri atti di citazione in giudizio, le nuove figure di danno risarcibile e, attraverso un concetto più sostanzialista del rapporto di servizio, l'estensione soggettiva della responsabilità erariale ai soggetti anche privati, anche persone giuridiche, che svolgono o partecipano a funzioni pubbliche, che esercitano poteri autoritativi per conto dell'ente pubblico, che beneficiano di contributi pubblici per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse.

Oramai, su questa linea di pensiero, e di azione, si è consolidata la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione

Un passaggio importante, che va segnalato, è consistito nel promuovere l'azione di responsabilità per i danni direttamente sofferti dall'Unione Europea.

Ci è poi oramai riconosciuto a livello di istituzioni europee, come OLAF e più di recente la Procura europea, con il determinante contributo operativo della Guardia di finanza, un ruolo affatto secondario nel contrasto, attraverso le

azioni risarcitorie, anche per il loro concorrente effetto di deterrenza, alle frodi in danno del bilancio comunitario.

Con la Procura europea ci lega un accordo operativo e altre istituzioni internazionali e gli organi di controllo di singoli paesi guardano con interesse alle peculiarità della giustizia contabile e al ruolo del procuratore della Corte dei conti nel contrasto alla corruzione.

In questo quadro, la collaborazione tra le procure penali e le procure regionali della Corte dei conti, mai venuta meno, si è fatta negli ultimi anni più intensa e proficua, soprattutto dopo l'entrata in vigore, nel 2016, del primo Codice della giustizia contabile.

Com'è noto, prima del Codice, ai processi di responsabilità erariale si applicavano, per effetto del rinvio c.d. dinamico dell'art. 26 del RD 1038 del 1933, le regole del processo civile, "in quanto applicabili". Tralasciando, perché estranea al tema in trattazione, l'incertezza che derivava da tale disposizione, che imponeva al giudice contabile, nel processo, di valutare l'applicabilità o meno di istituti processuali civili ovvero le regole – di rango inferiore - poste dal datato regolamento del 1933 (che peraltro era ispirato dai principi del processo sindacatorio), va detto che alle regole del processo civile, processo ordinariamente tra parti private, era comunque estranea l'attività del Pubblico Ministero contabile.

La lacuna si rifletteva non solo sull'efficienza e l'efficacia degli accertamenti istruttori, che prima del Codice della giustizia contabile erano basati, quando non prevalevano le prassi, su norme risalenti e lacunose, ma anche sulle garanzie difensive, con speciale riguardo a quelle preprocessuali.

Non è privo di significato l'apporto che i magistrati del pubblico ministero contabile hanno dato prima al dibattito in seno alla Corte, poi alla ispirazione del Codice ed infine alla sua realizzazione.

E ciò nel segno di quella aspirazione, che si rinnova in ogni giudizio di responsabilità, alla sintesi tra le esigenze di un processo moderno, equilibrato, attento alle esigenze difensive in ogni grado del procedimento e la più efficace tutela delle risorse pubbliche. Dopo le riforme sostanziali degli anni '90, il più recente Codice di giustizia contabile ha infine contribuito al cambiamento del volto dei giudizi di responsabilità e ha inciso profondamente sul ruolo del Pubblico Ministero, attribuendogli finalmente pregnanti poteri istruttori, ma al contempo regolamentandone il concreto esercizio in coerenza con i principi del giusto processo e le garanzie difensive.

Chi ancora vede nei giudizi di responsabilità un relitto sclerotizzato del passato o lamenta presunte lesioni del diritto di difesa nel processo contabile, pecca di grave superficialità o addirittura di ignoranza.

Va sottolineato che mai come in questi momenti , con l'afflusso e l'impiego dei fondi del PNRR, è indispensabile non delegittimare ma rafforzare e sostenere l'azione dei pubblici ministeri contabili, che nell'interesse di tutti "al servizio del paese" operano in continuità rispetto al loro passato, nel segno dei principi e dei valori che ispirano la nostra Carta costituzionale.

Vu infine detto che anche attraverso le azioni risarcitorie promosse dai procuratori regionali si attua quel principio di responsabilità che non può mancare, né essere depotenziato, perché esso rende più saldo l'ordinamento, mentre, viceversa, l'irresponsabilità ne costituisce fonte di disgregazione.

Grazie per l'attenzione.

Angelo CANALE

Grazie per l'attenzione.