

Il ruolo della Corte dei Conti*

Francesco Battini

1. *La natura unitaria dei controlli della Corte dei conti*

E' forse una notazione scontata, ma è doveroso avvertire che, quando nei corridoi della Corte dei conti risuona, seppur sussurrata, la parola “controllo”, ecco che subito dalle stanze fuoriesce gente in assetto d'arme, chi intonando un *Te Deum* o la Marcia Reale, chi canticchiando la Marsigliese o l'Internazionale. Non mancano, come intuiva Modesto Della Porta, solerti tromboni che si industriano ad accompagnare entrambe le fazioni.

Alla Corte, in altre parole (ma anche al di fuori di essa, seppur con meno protervia), sono tuttora in corso guerre di religione per affermare il predominio dell'una o l'altra di due tipologie di controllo che si presumono antitetiche, il controllo preventivo di legittimità su singoli atti e quello successivo sulla gestione dei bilanci. Anche in questo scritto, pertanto, sarà necessario valutare il ruolo della Corte, nella prevenzione e contrasto della *maladministration*, considerando separatamente, in termini di comparazione, l'una o l'altra modalità di controllo.

L'ambizione di scrive, tuttavia, è quella di negare la supposta contrapposizione e di affermare che il controllo della Corte dei conti ha, in realtà, natura unitaria e che la sua finalità è in ogni caso quella di ausiliare gli organi elettivi (e, per essi, le comunità rappresentate) nelle valutazioni di sana e regolare gestione delle risorse pubbliche.

Tale funzione si esplica non soltanto attraverso referti periodici ai parlamenti, aventi ad oggetto gestioni continuative, ma anche con l'esercizio di poteri che consentono, nel corso della gestione, di segnalare ai governi e alle amministrazioni, con la dovuta tempestività, le opportune o necessarie correzioni gestionali o amministrative.

Il nesso di ausiliarità che lega la Corte agli organi elettivi si compendia essenzialmente nella creazione di una trasparenza gestionale asseverata dall'indipendenza dell'Istituto. E, tra gli strumenti che agevolano la tempestività delle misure di auto-correzione - e costituiscono un indispensabile complemento del controllo gestionale - un ruolo di preminente risalto è anzitutto riservato al controllo preventivo di legittimità su atti (addirittura costituzionalizzato quanto agli “atti del governo”, in attuazione dei quali le irregolarità o i rischi gestionali possono moltiplicarsi); ma a tale strumento si affiancano (o lo sostituiscono, quando esso non risulti compatibile con l'autonomia del soggetto interessato), i così detti “avvisi” ai governi o alle amministrazioni, non a caso contemplati (senza le inutili complicazioni previste dalla legge n. 15 del 2009) da tutte le

* 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

normative generali che disciplinano il controllo della Corte, ad iniziare dal testo unico del 1934 e per finire con la legge finanziaria del 2006, commi 166 e seguenti.

Ad una concezione unitaria del controllo, quale ora esposta, conduce anzitutto una lettura non preconcepita dell'art. 100 della Costituzione, che inequivocabilmente stabilisce per tutte le forme di controllo da esso disciplinate (compresa anche quella del controllo preventivo su atti), l'esito del referto al Parlamento. Della necessità di accompagnare al referto poteri di immediato intervento correttivo - la cui eventuale efficacia interdittiva deve però essere rimuovibile da parte degli organi responsabili della gestione - può prendersi anche atto, al di là della logica, con la lettura dei lavori di preparazione del testo costituzionale.

Tutto ciò riaffermato, non è un fuor d'opera sottolineare subito che la funzione di trasparenza gestionale assegnata complessivamente al controllo della Corte è di per se stessa una importante garanzia, il cui peso concreto, nella prevenzione e correzione dei fenomeni di *maladministration* qui considerati, dipende, certo, dalla professionalità di chi crea trasparenza, ma anche, e forse in misura maggiore, dall'uso che di quest'ultima vogliono o possono fare i parlamenti e le comunità rappresentate.

Contrariamente a quanto si insegnava nei vecchi manuali, il controllo della Corte non può incidere sulla responsabilità di chi amministra e non può pertanto comportare direttamente sanzioni, se non una rimuovibile sospensione di efficacia di taluni atti ed in ipotesi particolari. Le sanzioni vere alla cui irrogazione esso concorre sono quelle che i parlamenti possono comminare ai governi, nella loro funzione primigenia di controllo politico, nonché quella che le comunità rappresentate possono infliggere alle maggioranze elettorali.

Se si afferma che, in contrasto con basilari principi costituzionali, il descritto circuito democratico più non funziona, occorre sperare che il fenomeno sia temporaneo e riconoscere che, comunque, non deriva da carenze di chi opera o del come è operata la trasparenza gestionale. Rimuovere o danneggiare una garanzia apre sempre le porte all'irrompere o al consolidarsi di effetti altamente indesiderabili e, talora, irreversibili.

2. *Controlli sugli atti e controlli sui risultati*

Durante i lavori della Costituente, a chi si preoccupava dei possibili effetti negativi del controllo preventivo venne tra l'altro risposto (Mortati) che l'autonomia decisionale del governo era fatta salva dalla registrazione con riserva. Ciò dovrebbe far riflettere; ma, al di là di questo, motivi storici e logici portano a ritenere - contrariamente a recenti interpretazioni stimulate dalla legge n. 102 del 2009 - che il controllo preventivo di legittimità su atti della Corte sia tendenzialmente incompatibile con l'autonomia dei soggetti diversi dallo Stato (e non ad esso legati da rapporti di tipo gerarchico).

Ciò non toglie, tuttavia, che per altre strade la Corte possa valutare anche la legittimità di singoli atti, per segnalare la necessità di correzioni ("avvisi" agli organi di indirizzo, più spesso però utilizzabili a fronte di rischi gestionali) e poi per riferire agli organi elettivi sulla congruità o eventuale insufficienza dei rimedi attivati. A rendere ciò possibile concorrono in primo luogo i poteri istruttori degli organi di controllo e alcune modalità del controllo stesso (istruttorie sul campo

ex lege n. 131 del 2003; per gli enti sovvenzionati, art. 12 della legge n. 259 del 1958), ma anche estemporanee disposizioni di legge che impongono alle amministrazioni pubbliche l'invio alla Corte di particolari categorie di atti.

Non è neppure da escludere, infine, che forme di controllo preventivo analoghe o paragonabili a quelle sugli atti dello Stato possano essere previste da norme di rango costituzionale (statuti, per tali profili superati, di alcune regioni ad autonomia speciale; ora soppressi art. 125 e 130 Cost.), ovvero istituite in via convenzionale (ulteriori forme di collaborazione tra enti territoriali e Sezioni regionali di controllo, *ex lege* n. 131 del 2003; richiesta del Governo di attivare controlli preventivi temporanei, ai sensi della legge n. 20 del 1994). Notazione, quest'ultima, che potrebbe consentire a chi si ostina a vedere differenze sostanziali tra aggettivazioni normative (controllo ausiliario e controllo collaborativo) di riservare il termine collaborazione ai contatti, in corso d'esercizio, tra Corte e governi, laddove ausiliaria la Corte resterebbe, correttamente, nei confronti dei soli parlamenti.

Ha poco senso, in definitiva, interrogarsi sulla maggiore o minore efficacia, ai fini che qui interessano, del controllo preventivo rispetto a quello sulla gestione, mentre è semmai da chiedersi se, nella lotta alla corruzione, un contributo sensibile può essere fornito dall'esame di (sola) legittimità di singoli atti.

Nei vivaci dibattiti innescati dalla riforma del 1994 (legge n. 20), vi fu chi provò a dimostrare l'idoneità dei controlli su atti a combattere la corruzione rilevando una maggiore diffusione delle patologie penali nei settori (il riferimento era agli enti territoriali) non soggetti al controllo preventivo della Corte. La circostanza - a tacer d'altro addotta, ma non provata - era semmai idonea a comprovare una maggiore efficacia dei controlli preventivi della Corte rispetto a quelli, anch'essi preventivi, esercitati all'epoca da altri organi sugli atti dei comuni. Fu facile inoltre replicare che l'eventuale maggior diffusione di fenomeni corruttivi si prestava ad essere imputata ad altri fattori, quali, ad esempio, l'assenza dei controlli di un organo interno-esterno, quale, per le amministrazioni dello Stato, è la Ragioneria generale, ovvero i sistemi elettivi degli amministratori e di reclutamento dei pubblici funzionari, gli effetti della maggiore "vicinanza", in sede locale, tra amministrati e amministratori, gli stessi criteri di aggregazione e variabilità delle maggioranze politiche.

La conclusione logica di quella sterile *querelle* fu comunque nel senso che una comparazione seria potrebbe semmai essere condotta, anche sotto lo specifico profilo del potenziale contrasto alla corruzione, tra "sistemi" di controllo e chiamare dunque a confronto un sistema decisamente sbilanciato a favore dei controlli di legittimità su atti (o di procedimento), quale risultava essere quello italiano prima della riforma del 1994, e un sistema invece basato, in analogia alle scelte effettuate nei restanti paesi industrializzati, sulla diffusione e il potenziamento di controlli di risultato (affiancati, come si è visto, da strumenti di verifica in corso di svolgimento, anche aventi ad oggetto singoli atti). E, al riguardo, si osservò che, se proprio si desiderava ridurre la comparazione tra sistemi ad una analisi quantitativa della maggiore o minore diffusione delle patologie penalistiche, un confronto probante poteva già essere quello tra l'Italia e gli altri paesi, con risultati (s'era, all'epoca, nel pieno dello scandalo di tangentopoli) che certamente avrebbero confortato la necessità di aggiornare il nostro sistema.

3. *La scarsa efficacia dei controlli preventivi per la lotta alla corruzione e alla maladministration*

In diverse sedi (ed anche in memorie presentate nella fase iniziale della ricerca) chi scrive ha espresso al riguardo una sua personale valutazione, secondo cui sarebbe utopistico (se non auto-referenziale) attribuire al controllo preventivo di legittimità su atti, e, più in generale, a controlli procedurali, effetti di concreta prevenzione nei confronti di quei fenomeni corruttivi che, notoriamente, agiscono a monte dell'atto, senza che nulla possa trapelare dalla forma di quest'ultimo.

Gli atti che rispecchiano la *maladministration* sono anzi quelli che meglio di altri curano il rispetto delle procedure; e il fatto che una (nuova) estensione dei controlli di legittimità su atti sia richiesta spesso proprio dalla categoria dei gestori potrebbe al limite dimostrare che il “timbro” di legittimità della Corte è da qualcuno desiderato come lasciapassare anche per atti che sono conseguenza o prezzo di corruzione o concussione.

L'infiltrazione malavitosa nell'amministrazione pubblica può metaforicamente paragonarsi ad una mini-invasione da parte di nemici che indossano impeccabilmente la divisa e i segni di riconoscimento dei militari del paese vittima, ne parlano perfettamente la lingua e conoscono le varie parole d'ordine. Del fenomeno non può fisiologicamente avvedersi una verifica “di frontiera”, condotta sui veicoli e sui segni distintivi usati dagli invasori, occorrendo semmai avere un quadro monitorato del loro comportamento successivo e del loro rapportarsi con le strategie generali del paese invaso.

E' bene chiarire che ciò non comporta un giudizio globale di inutilità dei controlli di legittimità (o di procedimento, contrapposti a quelli di risultato) ai fini della prevenzione del malcostume amministrativo, dal momento che le regole procedurali su cui si esercitano le verifiche in parola garantiscono soprattutto una corretta finalizzazione dell'attività amministrativa.

Appare anzi possibile ritenere, in tale prospettiva, che anche i controlli di legittimità tutelano, al fondo, sia pure indirettamente, i risultati dell'azione amministrativa e che la loro peculiarità risiede nel fatto che essi strutturalmente prendono in considerazione una fase iniziale o intermedia del ciclo produttivo dell'amministrare, valutandone la conformità ad uno schema preconstituito, laddove le verifiche di risultato incidono direttamente su questo ultimo, di norma valutandolo secondo una serie aperta ed elastica di parametri di riferimento e guardando al ciclo nella sua interezza.

Queste considerazioni, ove siano ritenute accettabili, riducono ulteriormente la distanza e la contrapposizione tra due tipologie di controllo che si pretendono distinte, rafforzando la tesi di un controllo unitario sulla sana e regolare gestione, il cui esito è il referto ma che può conoscere fasi interlocutorie finalizzate alla segnalazione di irregolarità o di rischi gestionali ed allo stimolo all'adozione di misure correttive. In tale visione, dalla quale occorrerà prendere anche le mosse in tema di rapporti tra controlli e azione inquirente delle Procure della Corte, si giunge ad affermare che tutto il controllo della Corte è preventivo, nel senso che esso mira a prevenire, e non a sanzionare, le irregolarità e i rischi gestionali.

E' soprattutto da questo tipo di considerazioni che nasce il pessimismo di fondo sul ruolo che rivestono o che potrebbero rivestire i controlli della Corte in tema di contrasto alla corruzione. I sistemi di controllo esterno non sono costruiti in questa ottica e finalizzarli alla scoperta di illeciti significherebbe snaturarli.

E' in linea teorica possibile che la trasparenza gestionale creata dai controlli esterni della Corte sia d'ausilio e di stimolo alla ricerca e alla punizione, a fini anche di prevenzione, di soggetti responsabili di delitti contro l'amministrazione. Ma è un fatto, e non è senza ragione, che non si conoscano, o che siano rarissimi, casi nei quali l'azione penale, o anche quella contabile, abbiano preso le mosse da deliberazioni di controllo preventivo di legittimità, o anche da referti sulla sana gestione.

4. *L'infiltrazione di interessi particolari*

Si è prima parlato di infiltrazioni malavitose paragonabili ad una ben camuffata invasione di agenti nemici. Gli episodi di corruzione di volta in volta evidenziati dalle indagini penali obbligano infatti ad interpretare tali vicende, come si è avuta occasione di precisare anni or sono, non in termini di aggiramento di linee fortificate, ma in termini, per l'appunto, di infiltrazione. Il fenomeno è quello dell'interesse illecito che si accompagna o, ancor peggio, si sostituisce all'interesse pubblico cui è formalmente diretta l'azione amministrativa; e che, rivestendo le forme tipiche di quest'ultima, ed anzi avvalendosi, in modo da usufruire delle agevolazioni eventualmente previste dall'ordinamento, persegue invece il risultato criminoso.

Un paragone forse più calzante di quello sopra proposto può riferirsi alle difese immunitarie di un organismo eluse da virus capaci di impadronirsi del DNA di cellule amiche. E' chiaro che a cogliere e prevenire tali fenomeni degenerativi a poco può valere un rafforzamento o una intensificazione dei controlli di conformità. Qualcosa di più utile potrebbe semmai emergere dalle valutazioni critiche di qualche referto gestionale.

La gara indetta per la costosa realizzazione di un'opera non strettamente necessaria o per la progettazione di interventi così lontani nel tempo da renderne di certo obsoleti i risultati sono di certo sintomi che non dovrebbero sfuggire ad un serio controllo di tipo gestionale e che una verifica di legittimità su atti, seppur potesse coglierli, non ne sarebbe abilitata. La gara pilotata a priori verso un'aggiudicazione predeterminata marcia spesso su ben oliati binari procedurali ed ottiene necessariamente il visto di legittimità; altrettanto può accadere per la gara aggiudicata a prezzi più alti di quelli di mercato, a meno che non siano previsti meccanismi formali di confronto, peraltro spesso aggirabili attraverso accordi tra imprese concorrenti.

Negli esempi fatti, che ovviamente non esauriscono l'elenco, un controllo procedimentale è destinato ad imbattersi in atti formalmente ineccepibili e la cui illiceità può semmai sospettarsi *aliunde e a posteriori*, attraverso "indizi" che solo un controllo sui risultati è teoricamente idoneo a cogliere.

La ripetitività dell'aggiudicazione di commesse ad un ristretto numero di ditte, e la "distribuzione" tra di esse degli esiti favorevoli; la frantumazione tra più appalti utilizzata per sfuggire all'obbligo di una gara formale; il pareggio del bilancio ottenuto con esternalizzazioni,

sono tutte evenienze che possono emergere da un controllo effettuato su cicli gestionali e che in tal caso vanno ovviamente segnalate all'organo elettivo di competenza, con referti (o avvisi) disponibili sul sito della Corte da parte di chiunque ne abbia interesse.

Essenziale è poi la considerazione che il controllo della Corte, sia in caso di referto che in caso di avviso, non si arresta a tali esiti, ma può e deve verificare, successivamente, se le misure correttive suggerite siano state concretamente adottate e se esse possano ritenersi congrue.

5. *Controlli amministrativi e azione penale*

Può dirsi, in conclusione, che sintomi teoricamente utili all'azione penale di contrasto alla corruzione sono più facilmente desumibili in sede di controlli generali sulla sana gestione, in ragione sia del più ampio oggetto su cui essi si estrinsecano, sia della flessibilità dei parametri di riferimento. La minor probabilità che sintomi analoghi emergano anche da controlli di legittimità su singoli atti deriva, per contro, dalla loro fisiologica parcellizzazione e dalla semi-rigidità dei parametri, che con difficoltà o ritardo potrebbero semmai adeguarsi in funzione delle patologie di volta in volta da contrastare.

Ma va soprattutto ribadito che valutare i sistemi di controllo esterno alla stregua della loro maggiore o minore efficacia nel contrasto ai fenomeni corruttivi è frutto di un'erronea concezione del ruolo dei controlli esterni, dal momento che essi solo indirettamente e occasionalmente possono contribuire alla prevenzione di comportamenti illeciti ed agevolare indagini che restano di esclusiva competenza di altri apparati, *in primis* la magistratura penale.

Da un lato, infatti, va considerato che la maggior parte degli illeciti commessi da pubblici amministratori è perpetrata con modalità tali da sfuggire a qualsiasi sistema di controlli gestionali o amministrativi; dall'altro, che le garanzie offerte da questi ultimi riguardano valori diversi, quali la trasparenza della gestione, la legalità del procedimento ed il buon andamento dell'amministrazione, valori che l'ordinamento protegge in quanto tali, e non in quanto accidentalmente connessi o utili a potenziare la tutela penale.

Quest'ultima, in altre parole, si muove su terreni diversi da quelli su cui agiscono i controlli, anche allorché essi hanno ad oggetto la legittimità. E ne è riprova non soltanto la frequente possibilità che un atto illegittimo, o una gestione non ottimale delle risorse, non concretino fattispecie penalmente rilevanti, ma anche la constatazione che alcuni reati contro la pubblica amministrazione risultano commessi nel pieno rispetto della formale legittimità, e talora perfino senza pregiudizio per la "sana" gestione, come ebbe a verificarsi nel caso Lockheed. Può aggiungersi che la normativa valutaria italiana disciplina il pagamento all'estero di compensi di mediazione senza troppo preoccuparsi delle ricadute penali previste dall'ordinamento del paese estero interessato.

6. *La finalizzazione dei controlli esterni alla prevenzione della corruzione*

E' opportuno ora sottolineare che quanto sinora esposto costituisce una sorta di relazione di minoranza, perché all'interno della Corte (ma sintomi analoghi iniziano a cogliersi al di fuori di essa, anche a tacere delle sorprese che in materia fornisce di continuo il legislatore), lo scarso contributo fornito dai controlli esterni alla prevenzione dei fenomeni di corruzione è visto non come fisiologica conseguenza dei diversi valori così garantiti, ma come una inammissibile debolezza del sistema, da ovviarsi attraverso il conferimento ad esso di una oggi inesistente "effettività".

La proposizione sfocia essenzialmente in due tipi di proposta: da un lato una intensificazione ed una estensione dei controlli di legittimità su atti (ritenuti per definizione più "effettivi", in quanto muniti di sanzione); dall'altro, una diretta finalizzazione dei controlli gestionali alla ricerca di comportamenti illeciti da segnalare agli organi inquirenti.

E' notevole, sia detto per inciso, che quest'ansia di proiettare il controllo sulla ricerca di illegittimità o illiceità trionfa in Italia proprio dopo che la Conferenza di Parigi delle Istituzioni superiori di controllo ha raccomandato nel 2009, in relazione alla crisi economica in atto, di concentrare i controlli sui risultati e sulle efficacia delle politiche di emergenza, e non tanto sulla rispondenza alle norme; ciò che, secondo la Conferenza, pone problemi di confronto con gli economisti e comporta fortissimi impegni di formazione, soprattutto per le Istituzioni basate sul modello delle Magistrature, giacché la formazione finanziaria macroeconomica diventa strumento essenziale anche per la mera valutazione della correttezza formale di politiche non ortodosse.

Senza troppo diffondersi nella critica di recenti e specifiche disposizioni di legge, tutte, d'altronde, implacabilmente appostate da qualche furbesca manina in emendamenti di testi legislativi "blindati", vale solo la pena di rilevare che tutte le rivendicazioni di "effettività" dei controlli e quasi tutte le innovazioni concretamente poi introdotte da norme fuori sistema riguardano soltanto il controllo sulle autonomie territoriali, laddove assai meno bisognosi di rattoppi sono giudicati, apparentemente, i controlli successivi sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (o degli enti sovvenzionati).

Dalle relazioni che la Corte invia al Parlamento nazionale sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (tra le recenti può citarsi, a caso, quella sul ponte di Messina), ed anche da ciò che le Sezioni riunite osservano, in audizioni apposite, sulla attendibilità dei calcoli e delle previsioni poste a base delle manovre finanziarie, emergono critiche assai pesanti e segnalazioni di criticità il più delle volte poi disattese: ma a nessuno degli addetti ai lavori viene in mente di pretendere effettività anche in tali casi.

La finanza locale, d'altronde, ha inciso nell'ultimo biennio sul peggioramento del deficit pubblico per circa lo 0,1% e non regge l'ipotesi che le pretese di maggior rigore siano giustificate dall'entità delle risorse amministrare. Neppure è vero, inoltre, che i referti adottati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte siano "inutili", in quanto depotenziati dal carattere "collaborativo" del controllo. Per prima cosa, dire collaborativo (con gli organi elettivi) significa dire ausiliario e, pertanto, collaborativi, o ausiliari, se si preferisce questa locuzione, sono tutti i controlli della Corte (*rectius*, tutte le modalità in cui si estrinseca il controllo, unitario, della Corte; si è prima rilevata la

teorica possibilità di riservare semmai il termine collaborazione agli strumenti che consentono alla Corte contatti con i governi nel corso dell'esercizio).

Le Sezioni regionali, secondo una recente statistica, hanno in secondo luogo adottato nel 2009 circa 6.000 delibere e il grado di adesione delle amministrazioni alle osservazioni ivi formulate risulta alto, come testimoniato dalle verifiche effettuate a posteriori sulla congruità delle auto-correzioni apportate.

Una sola delle possibili interpretazioni del fenomeno sembrerebbe dunque sopravvivere: quella secondo cui, anche attraverso una rimodulazione dei controlli, gli apparati centrali mirano a riconquistarsi gli ambiti decisionali perduti con l'assetto di tipo federalistico assunto dalla Repubblica. Il nemico combattuto, in altre parole, potrebbe proprio essere l'autonomia degli enti territoriali.

Ma è una seconda circostanza a sminuire probabilmente la gravità dell'assunto: non è un mistero che molte delle disposizioni "indagate" provengono direttamente dalla Corte. Può preoccupare che il legislatore dia spazio a tali non ufficiali interferenze; ma l'ostilità per il controllo c.d. collaborativo potrebbe almeno in parte ridursi ad un episodio della lunga guerra ingaggiata, all'interno dell'Istituto, dai nostalgici del (solo) controllo di legittimità, ovvero rivelarsi un tentativo di dare veste al detto - che non a caso circola nei corridoi della Corte - secondo cui il vero controllo sarebbe, a ben guardare, proprio quello delle Procure.

7. Controlli e azione inquirente delle Procure della Corte dei conti

Due parole ancora, pertanto, sui rapporti tra controlli ed azione inquirente delle Procure della Corte dei conti. La Consulta ha nel 1995 avvertito sulla necessità (a pena di incompatibilità costituzionale tra controlli esterni ed autonomia dei soggetti controllati) di tenere separate le due funzioni. Sempre più diffusa all'interno della Corte dei conti è tuttavia l'opinione che occorra in qualche modo superare tale raccomandazione.

E' ferma opinione di chi scrive che asservire il controllo alla giurisdizione equivarrebbe non soltanto a snaturarlo, ma anche a declassare il lavoro dei (pochi) magistrati addetti alla funzione. Ma al di là anche di questioni legate a posizioni di orgoglio professionale (occorrerebbe non dimenticare che l'attribuzione alla Corte di funzioni giurisdizionali ha una ragion d'essere solo perché l'Istituto svolge funzioni di controllo), va qui ribadito che il problema intero è in realtà mal posto.

Il controllo sulla (sana) gestione si esercita essenzialmente sui rischi, guarda al futuro, non ai peccati ed al passato. Se le verifiche si imbattono in una illegittimità, la prendono in considerazione per segnalare l'esigenza di correzioni, al fine di evitare che l'errore possa ripetersi o che se ne consolidino le conseguenze negative. Sono al controllore estranee le finalità della caccia. La "sana" gestione deve anche essere regolare, ma soprattutto deve essere tale da garantire gli equilibri di bilancio e la proficuità delle spese.

Se si fuoriesce dai controlli sulla gestione delle autonomie territoriali, d'altra parte, l'osteggiata separazione tra le due essenziali funzioni della Corte non sussiste, tanto che la Procura generale partecipa al giudizio di rendicontazione sulla gestione dello Stato e i referti al Parlamento delle Sezioni centrali di controllo sono di fatto trasmessi alla Procura anche con eventuale segnalazione dei fenomeni da approfondire. Ciononostante, neppure tali controlli contribuiscono di fatto ad orientare indagini da parte dell'organismo inquirente.

La notazione sembra sufficiente a dimostrare la fondatezza della tesi qui esposta; e l'insistenza con la quale - anche in questo caso per i soli controlli sulle autonomie territoriali - continua ad essere affermata l'opportunità di aggirare il comandamento della Corte costituzionale avvalorata il sospetto di una diffusa sindrome di accentramento.

Una tesi più raffinata tende poi oggi a distinguere, nell'ambito dei controlli qui in esame, le valutazioni di regolarità da quelle esprimibili in termini di efficienza e solo per le prime pretenderebbe un collegamento funzionale con le Procure. Ma nel controllo di regolarità si vorrebbero comprese anche le verifiche di significatività delle scritture contabili e sul rispetto di parametri quantitativi, oltre che le valutazioni dei rischi connessi alle partecipazioni societarie o alle scelte di strumenti per l'indebitamento.

Va detto dunque che il controllo verrebbe in sostanza così ribattezzato nella sua quasi interezza, ma non per questo reso magicamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali. E per quel poco che residuerebbe (il c.d. controllo di efficienza), le autonomie sarebbero libere - e assai probabilmente e comprensibilmente propense - a provvedere per proprio conto.

La tesi è dunque elegante, ma rema contro il tentativo di conferire al controllo natura unitaria e conduce, nella sostanza, alla totale distruzione del sistema edificato dalla legge n. 131 del 2003 e al venir meno dell'esigenza stessa di una ramificazione sul territorio dei controlli della Corte.

8. *Giurisdizione contabile e giurisdizione penale*

Se scarsi, per i motivi esposti, sono purtroppo gli elementi informativi che è dato ricavare, circa i fenomeni corruttivi, attraverso i controlli di legittimità su singoli atti, e se dagli stessi controlli di risultato, aventi ad oggetto la sana e regolare gestione, possono tutt'al più emergere meri sintomi di illiceità, di fatto poco utili per gli organi inquirenti, fonte certamente più utile di approfondimento dei fenomeni stessi potrebbe per contro essere la giurisdizione contabile esercitata dalla Corte stessa, soprattutto in relazione ai legami che essa intreccia con l'azione penale.

La sinergia tra le due giurisdizioni potrebbe teoricamente agire in ambedue le direzioni, ma, nel concreto, è quasi sempre il previo giudizio penale che fornisce a quello contabile gli elementi del danno erariale, o aggiungendo a quelle penali una altrettanto o talora più temuta sanzione economica, ovvero, in alcuni casi, sostituendo una sanzione penale impossibile da erogare.

Una complessiva visione delle caratteristiche e dei risultati della giurisdizione contabile è annualmente offerta dalla Relazione tenuta dal Procuratore generale della Corte in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario. Ma elementi parziali e maggiormente approfonditi possono se

del caso ricavarsi dalle Relazioni che i Procuratori regionali parimenti approntano per l'inaugurazione dell'anno giudiziario presso le singole Sezioni giurisdizionali regionali della Corte.

Dai dati offerti dall'ultima Relazione del Procuratore generale, può evincersi che sul totale delle sentenze di primo grado pronunciate nel 2009 quelle con *notitia damni* proveniente da un previo giudizio penale per reati contro la pubblica amministrazione (corruzione) costituiscono l'11,7 %, seppur con una incidenza aggiuntiva, pari al 5,3 %, delle sentenze aventi ad oggetto danni all'immagine.

Va tuttavia tenuto conto che la stragrande maggioranza delle condanne pronunciate dalla Corte si basano sull'elemento soggettivo della colpa (grave), laddove i rari casi di affermata presenza del dolo si riferiscono spesso ad un "dolo contrattuale", cioè inadempimento volontario di vincoli contrattuali, non coincidente con il *dolus malus* che caratterizza la corruzione e del quale si occupa il giudice penale. Ciò comporta che, come prima osservato ed al di là del danno all'immagine, di cui si dirà poi, la giurisdizione contabile supplisce spesso ad ipotesi nelle quali la condanna penale non può intervenire, ad iniziare da quelle in cui l'assoluzione penale – che in passato sarebbe stata pronunciata per insufficienza di prove - non è motivata in modo tale da escludere l'accertamento di un danno e la sua possibile imputabilità per colpa grave ad alcuni responsabili.

La possibile sinergia tra le due funzioni assume profili particolari allorché si versi nel c. d. danno all'immagine, creato piuttosto recentemente dalla giurisprudenza contabile con l'avallo della Cassazione.

Da poco, interventi del legislatore molto criticati dagli addetti alla funzione hanno drasticamente ridotto l'ambito di applicazione del danno all'immagine facendo esclusivo riferimento ai casi in cui esso si rapporti a sentenze penali di condanna. E' lecito supporre che tale scelta costituisca una reazione alle tendenze espansive della precedente giurisprudenza contabile, secondo la quale il danno all'immagine dell'amministrazione non era solo un criterio di valutazione aggiuntiva di un danno patrimoniale ingiustamente arrecato, ma costituiva (e costituisce) una fattispecie di danno immateriale a sé stante, pertanto imputabile anche nelle ipotesi in cui manchi del tutto un danno patrimoniale in senso stretto.

Una strada intermedia potrebbe reperirsi meditando su una fattispecie recentemente profilatasi, nella quale, accertata in sede penale la elargizione, da parte di un privato, e l'accettazione, da parte di un funzionario pubblico, di regalie di valore ingente, ma accertata anche l'assenza di un riferimento ad una particolare operazione, non soltanto non era stato possibile ravvisare, a fronte di un intento generico di ottenere favoritismi, il configurarsi di un reato, ma neppure s'era ritenuta automaticamente provata la sussistenza di un danno patrimoniale. Quantomeno in casi del genere, sarebbe logico riconoscersi la perseguibilità del danno all'immagine in assenza non soltanto di un danno patrimoniale ma anche di una condanna penale, pur tenendo eventualmente ferma l'obbligatorietà di un previo giudizio penale.

9. *La scarsa attenzione al ruolo della giurisdizione contabile nella lotta alla corruzione*

La ricordata relazione del Procuratore generale in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, ha sottolineato l'importanza dei problemi inerenti al danno erariale connesso alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, riconoscendo peraltro che il ruolo della giurisdizione contabile risulta in tali ipotesi non limitato alla sola determinazione del danno patrimoniale, ma anche di quello non patrimoniale, arrecato all'immagine dell'ente di appartenenza.

Sulla base di tali considerazioni, ha lamentato che l'art. 17, comma 30 *ter*, della legge n. 102 del 2009 preveda oggi, come già prima notato, che l'azione risarcitoria per danno all'immagine sia esercitabile nel solo caso di condanna da previo giudizio penale.

Circa il numero delle denunce presentate nel 2009 riguardo a presunti reati di corruzione, concussione e abuso di ufficio, ha rilevato poi difficoltà di confronto e coordinamento tra i dati provenienti dalle Procure regionali della Corte e quelli forniti da fonti diverse, quali il Ministero per la pubblica amministrazione, Servizio anticorruzione e trasparenza (SaeT), il Ministero dell'interno, i Comandi generali dell'arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza. Seppur con tale avvertenza, la relazione del Procuratore generale ha ritenuto attendibile la segnalazione di un deciso aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione, computando in oltre duemila i casi che dovranno essere comunicati alle Procure regionali della Corte ai sensi dell'art. 129 delle norme attuative del C.p.p. Quantifica infine in 92 le citazioni in giudizio emesse dalle Procure per fattispecie inerenti ad ipotesi corruttive.

E' un fatto, giustamente lamentato dalla magistratura contabile, che in nessuna delle varie proposte legislative presentate in Parlamento per fronteggiare adeguatamente il fenomeno della corruzione si faccia affidamento sul ruolo della giurisdizione della Corte. E' utile pertanto osservare che, sul contributo che la giurisdizione contabile può assicurare alla lotta contro la *maladministration*, pesano alcune rilevanti storture, la prima delle quali è la facoltà, recentemente concessa ai condannati in primo grado (eccettuati i casi di dolo), di ottenere prima della discussione dell'appello, a domanda, una riduzione cospicua (dal 70 al 90%) dell'addebito.

Il rimedio, oltre che incentivare gli appelli, di certo attenua l'efficacia dissuasiva che, soprattutto in alcuni contesti delinquenziali, può riconoscersi alle sanzioni pecuniarie. Essa inoltre concede al Presidente della Sezione di appello una discrezionalità ampia, che si somma a quella proveniente dalla facoltà della Corte di valutare equitativamente il danno, nel giudizio, e di fare ricorso al potere riduttivo. Pone problemi, infine, sul piano della parità di trattamento, perché la domanda di riduzione è concessa al solo condannato in primo grado, laddove di essa non può giovare chi, assolto in primo grado, viene poi condannato in appello.

Una recente relazione della Corte ha peraltro ritenuto il fenomeno di dimensioni ridotte, perché i soggetti che si considerano ingiustamente condannati preferiscono di norma sperare in una possibile assoluzione in appello. Ma l'istituto meriterebbe quantomeno di essere meglio disciplinato, ad evitare anche che l'entità delle somme quantificate da sentenze in primo grado di condanna possa di fatto costringere a chiedere la riduzione anche a fronte di errori riconoscibili riscontrabili nella quantificazione del danno. Sarebbe equo in tal caso che l'accettazione della domanda di riduzione da parte del Presidente della Sezione d'appello possa rinviare, per ciò che riguarda il profilo della quantificazione del danno da risarcire, alle eventuali correzioni del giudice di secondo grado, se non

altro ad evitare che chi ha preferito affrontare il giudizio di merito possa godere di “sconti” superiori a quelli del c.d. condono.

La concreta efficacia della giurisdizione contabile nella prevenzione dei fenomeni corruttivi va anche valutata tenendo conto che, secondo un’indagine esterna condotta sulle sole sentenze di appello del periodo 2001-2006, e, attraverso esse, sulle sentenze appellate, il danno è risultato connesso alla corruzione, alla dazione di tangenti e ad altri reati soltanto nel 12,8% dei casi in primo grado e nel 5,1 % dei casi in appello.

Inoltre, è emerso dall’indagine che di tutti i condannati in primo grado il 62% è assolto in appello e che il danno riconosciuto dalle sentenze di primo grado rappresenta mediamente un terzo di quello inizialmente contestato dalle Procure regionali, laddove, rispetto a quest’ultimo, il danno riconosciuto in appello costituisce non più del 5,4%. (3,6% se il pregiudizio ha riguardato amministrazioni centrali, 7,7% per gli enti locali).

Una ancor più grave distorsione di cui tener conto deriva poi dalla percentuale, tuttora disperante, delle relative riscossioni. Rispetto al misero 1,0% che negli anni Novanta risultava riscosso, rispetto agli accertamenti effettuati da giudicati della Corte, la semplificazione delle procedure del 1998 avrebbe migliorato la situazione, secondo valutazioni della Corte, ma non molto oltre il 10,0% dei casi.

A proposito, infine, del rapporto potenzialmente bidirezionale che lega la giurisdizione contabile a quella penale, può ritenersi negativo che l’azione della Corte segua, quasi sempre, il giudizio penale, poco contribuendo ad arricchire il numero dei fenomeni indagati. Per ottenere risultati diversi, occorrerebbe tuttavia reagire alla storica e fisiologica tendenza delle Procure della Corte ad agire sul versante dei comportamenti colposi, a costo talora di estendere la nozione di colpa grave, oggi perseguibile, anche ad errori anteriormente imputati a colpa lieve, ed ottenere un privilegiato orientamento delle indagini contabili su fattispecie teoricamente passibili di infiltrazioni o pressioni da parte della criminalità organizzata, ovvero indicative di accordi illeciti tra imprese. Le fonti che potrebbero fornire al riguardo utili elementi informativi andrebbero in tal caso ricercate anche nella sinergia con i sistemi di controllo interno, previo adeguato potenziamento, in particolare, dei controlli di tipo ispettivo.