

Roma, 5 febbraio 2008



*Corte dei Conti*

Adunanza delle SS.RR. del 5 febbraio 2008

Relazione del Presidente della Corte dei conti

Tullio Lazzaro

per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2008

Signor Presidente della Repubblica,

per tutti i magistrati della Corte dei conti è davvero un grande onore che Ella abbia voluto essere qui all'inaugurazione dell'anno giudiziario. Ne siamo grati a Lei, Signor Presidente, e ai presidenti delle assemblee rappresentative del popolo italiano i Signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ai Ministri, ai rappresentanti del Governo. Cogliamo in questa presenza un'attenzione significativa verso una istituzione che ha intrecciato la sua storia con la costruzione dello Stato unitario, dedicandosi alla tutela dell'interesse pubblico nell'ambito finanziario, della legittimità e della correttezza delle azioni delle amministrazioni pubbliche. Una istituzione che, ancora di più oggi con la riforma del Titolo V della Costituzione, opera con il compito di conservare e tutelare l'unità, giuridica ed economica, della Repubblica nel processo di decentramento che ha interessato vaste parti della sua organizzazione.

E' con soddisfazione, dunque, Signor Presidente, che partecipiamo alle celebrazioni del 60° anniversario della nostra Costituzione che con gli art. 100, 103, 108 e 135 I

comma, scolpisce l'essenza della Corte e ne fa usbergo.

L'organizzazione della Repubblica vive un momento di diffuso malessere ed incertezza. Assistiamo per tanti aspetti al crescere confuso di strutture, di modelli amministrativi, di sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni centrali e enti locali, disarmonicità, conflitti irrisolti. E' compito prioritario ed urgente della classe dirigente del Paese fare un bilancio, ed eventualmente riconsiderare, scelte recenti e meno recenti con il preciso scopo di ridare sistematicità all'insieme degli organismi amministrativi a tutti i livelli, nell'interesse finale della comunità nazionale.

Desidero sottolineare quanto sia importante, in tale contesto, l'operare di una istituzione che conserva funzioni di giurisdizione sull'impiego legittimo del pubblico denaro e poteri di controllo sulla corretta gestione, contemporaneamente su tutte le componenti della Repubblica.

La relazione che annualmente svolge il Presidente della Corte, non deve essere un momento auto celebrativo ma un dar conto alle supreme Autorità dello Stato del se e come la Corte dei conti abbia adempiuto ai suoi obblighi. Adempimento di obbligo perché è certamente tale il compiere ciò che le è attribuito dalla Costituzione e dalle leggi e che corrisponde ad un interesse primario della collettività: l'interesse alla costruzione di una solida rete di protezione della finanza pubblica.

Il denaro pubblico costituito da quanto viene versato da tutti i cittadini attraverso l'imposizione fiscale è bene primario della collettività perché è strumento e, al contempo, limite per ogni utilità sociale: dalla sanità, all'istruzione, alla difesa, allo sviluppo economico.

Si comprende bene perciò quanto essenziale sia la funzione che è propria della Corte e che costituisce la sua essenza e, insieme, la sua stessa ragion d'essere: la funzione di garanzia in riguardo alla finanza pubblica.

Alla Corte spetta dare al cittadino garanzia che quanto gli viene imposto di destinare ai bisogni collettivi lo sia in base ed in conformità alla legge; che quanto viene erogato lo sia secondo criteri di sana amministrazione così che da ogni spesa possa trarsi realmente il massimo di utilità possibile - unico contrappeso questo alla constatata e perdurante difficoltà di riduzione della spesa pubblica - e, non certo per ultimo, che ogni gestione di risorse pubbliche avvenga in conformità alla legge, e con la massima trasparenza perché senza di questa non vi è democrazia. Garanzia altresì al Parlamento ed al Governo che quanto da essi dettato, in tema di gestioni pubbliche, con atti normativi o direttive venga poi puntualmente ed efficacemente adempiuto dall'Amministrazione.

Attenzione crescente viene riservata, in ottemperanza del dettato costituzionale, ai nostri referti e alle nostre indagini conoscitive da parte del Parlamento. Negli anni recenti, si sono attuate innovazioni importanti che hanno rafforzato e intensificato il rapporto diretto con le assemblee parlamentari lucidamente prescritto dai costituenti. In particolare, la legge finanziaria per il 2007 con il comma 473 dell'articolo uno (legge 27 dicembre 2006 n. 296) ha previsto che le commissioni parlamentari possano segnalare alla Corte "priorità" specifiche da inserire nei programmi annuali di controllo sulla finanza pubblica e sui settori di maggiore criticità. Noi abbiamo salutato con favore questa innovazione che ha dato già origine a interessanti audizioni in Parlamento su temi scottanti.

La legge finanziaria per l'anno in corso ha adottato ai commi 62 e 63 dell'art. 3, principi importantissimi che rafforzano questo riferimento diretto al Parlamento e che attribuiscono alla Corte gli strumenti regolamentari per meglio organizzarsi al fine di rendere più efficace quell'attività capillare e diffusa di controllo sulla gestione della pubblica finanza, che tutta l'opinione pubblica richiede sempre più insistentemente e di cui il Parlamento si è fatto interprete. Vengono attribuiti al Consiglio di Presidenza, nel quale siedono anche quattro rappresentanti del Parlamento, e al Presidente della Corte poteri regolamentari, una sorta di capacità di "autoriforma" il cui obiettivo è in primo luogo il miglioramento delle capacità di controllo, in secondo luogo la realizzazione di una piena autonomia e di una effettiva indipendenza nello svolgimento delle <funzioni di organo ausiliario del Parlamento in attuazione dell'articolo 100 della Costituzione>. Riferirò al Parlamento, come prescrive la norma, dei primi passi che l'Istituto muoverà, sollecitamente, in questa direzione.

Il bilancio che posso tracciare delle radicali innovazioni degli anni recenti sulle

funzioni della Corte dei conti è positivo, in particolare per l'opera crescente, e di crescente qualità ed efficacia delle sezioni di controllo regionali e della loro interazione con la Sezione delle Autonomie, delle quali essa, a norma di regolamento, è espressione, conservando inalterata la competenza per gli attuali referti.

La legge finanziaria per il 2008 attribuisce ulteriori ed importanti compiti di controllo alle Sezioni regionali e prevede altresì che le Sezioni Riunite, in base al comma 60 dell'art. 3 riferiscano al Parlamento "anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali". Le Sezioni regionali vengono così coinvolte nell'opera della Corte, unitariamente intesa, volta a contribuire al coordinamento della finanza pubblica, secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale: coordinamento tanto più indispensabile quanto più l'ordinamento si orienta verso un sistema policentrico di spesa e di entrata.

La Corte da sempre adempie alla sua missione essenzialmente con l'esercizio delle sue due principali funzioni: la giurisdizione ed il potere di controllo.

La congiunta attribuzione alla Corte di entrambe tali funzioni è frutto di una felice intuizione dei nostri padri fondatori, confermata poi dalla nostra carta Costituzionale. Ne è stata constatata la perdurante conformità al sistema giuridico anche di recente, in sede di discussione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato – seduta del 4 dicembre 2007 – rilevandosi "la connessione indissolubile tra funzioni giurisdizionali e funzioni di natura diversa".

*Affermandosi inoltre che "Tali connessioni si sono sviluppate ulteriormente nei tempi più recenti, ad esempio con l'incremento della funzione consultiva sugli atti normativi da parte del Consiglio di Stato o con l'evoluzione del sistema dei controlli affidato alla Corte dei conti, sino a una valutazione dell'efficienza amministrativa al di là della legittimità formale degli atti, coerente al principio costituzionale di buon andamento. Non si potrebbe pertanto trattare in modo distinto un complesso organico di giurisdizione, consulenza e controllo che nell'integrazione tra quelle funzioni e nella organizzazione conseguente degli uffici che la esercitano trova la sua realizzazione più coerente e comunque quella definita dalla legislazione vigente in conformità alla Costituzione".*

L'opportunità di tale cointestazione risulta anche evidente ove si consideri che la valutazione dei comportamenti degli amministratori può essere più facilmente posta in asse con il dettato normativo che disegna gli elementi oggettivi e soggettivi che integrano la responsabilità amministrativa o contabile, se compiuta da un magistrato, specializzato, che conosce a fondo i meccanismi della complessa attività dell'amministrazione, per avere esercitato per parecchi anni, e prima, le funzioni di controllo. Naturalmente, per evitare indebite commistioni, in sedi ed in tempi tra loro diversi e con adeguate garanzie per il tramutamento di funzioni.

E' perciò con rammarico che devo constatare che, da alcuni anni a questa parte, le prassi adottate dai Consigli di Presidenza – competenti per le assegnazioni di sedi e funzioni – non hanno seguito tale direzione, col rischio così di rendere evanescente una delle ragioni fondanti della cointestazione delle due funzioni.

E' peraltro doveroso riconoscere gli sforzi compiuti dal Consiglio nell'assolvere ai difficili compiti ad esso spettanti inerenti allo status e alle funzioni dei magistrati della Corte.

Come altrettanto doveroso è riconoscere l'apporto a ciò dato dai componenti non togati, rappresentanti del Parlamento, con un'opera preziosa per stimolo critico e saggezza istituzionale.

Motore della funzione giurisdizionale della Corte è il Procuratore regionale che assolve in totale solitudine, e per ciò stesso con piena responsabilità, al pesante compito di ricercare e offrire al giudice la prova del fatto dannoso e dei requisiti soggettivi voluti dalla legge.

E' solo nella fase dibattimentale che si realizza il contatto tra Procuratore e giudice: amplissima, precedentemente a tale fase, è la latitudine di attività di cui gode il Procuratore. Latitudine – da taluni considerata eccessiva e perciò poco idonea a tutelare tanto la posizione del prevenuto che le ragioni dell'Erario - che è in massima parte da riportare alla mancanza nell'ordinamento della Corte di una figura paragonabile al g.i.p..

Auspicabile, al riguardo, potrebbe essere un ponderato intervento del legislatore.

Proprio per tale latitudine di azione – e necessariamente connessa responsabilità – il Procuratore deve essere, come certamente è, ben cosciente di come l'iniziare un'azione di

responsabilità che non appaia ben ponderata e fondata può comportare, magari attraverso l'amplificazione dei mass media, discredito per una persona o una istituzione e, può provocare, indirettamente, l'effetto pernicioso di spingere l'amministratore a rifugiarsi nel porto tranquillo del non agire.

Effetto pernicioso perché, molte volte, è proprio il non agire, il rifuggire da scelte e decisioni che provoca il fallimento di piani e programmi, la dilapidazione delle risorse impiegate per opere poi non portate a compimento e dalle quali magari ci si attendeva il soddisfacimento di pressanti bisogni collettivi; è il non agire che, tante volte, rende opaco ed incerto il confine tra la colpevole omissione e la scelta discrezionale che, in quanto tale, giustamente non può essere perseguita.

E' sotto gli occhi di tutti l'esempio di come il non agire protratto per anni possa provocare danni di tale entità per i quali nessun giudice, probabilmente, riuscirà mai a pervenire ad una quantificazione e tanto meno ad ottenere il risarcimento. Con l'ulteriore beffa che alla collettività dovrà inevitabilmente essere accollato l'ingente onere finanziario necessario per porvi rimedio: anche quindi a chi ha patito il danno, e non purtroppo solo a chi ha provocato tali danni, come vorrebbe invece una concezione astratta di giustizia retributiva.

E' di fronte a danni di spaventosa entità – danni alla salute, all'ambiente, alla fruizione ed all'integrità di beni comuni, allo stesso ordinato vivere civile – che gli attuali rimedi giurisdizionali mostrano tutti i loro limiti.

Sarebbe forse opportuna una complessiva rimeditazione da parte del legislatore che, sulla scia anche della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale – ad esempio sentenze n. 183 e n. 184 del 2007 - portasse a predeterminare congruamente l'entità massima del risarcimento da porre a carico dell'autore dell'illecito, a fronte di violazioni patrimoniali, ed individuare ipotesi tipicizzate di responsabilità sanzionatoria per le violazioni di beni immateriali o comunque di beni che, al di là della loro qualificazione giuridica, appaiono di difficile ed incerta quantificazione.

E' naturalmente il giudice, la Sezione giurisdizionale, che con la garanzia massima data dalla composizione collegiale verifica la giuridica fondatezza delle contrapposte pretese del Procuratore e del convenuto.

Il giudice, così recita l'art. 101 della Costituzione, è soggetto soltanto alla legge. E' una norma che tutela al massimo la sua libertà di giudizio, ma al contempo ne costituisce un limite, perché il giudice deve porsi al servizio della legge e realizzarne, nel singolo caso concreto, la volontà.

Non può imporre, attraverso l'opera interpretativa, una propria scala di valori diversa da quella espressa dal legislatore né cercare di affermare principi di etica non recepiti dalla legge.

Né può tentare di travalicare i limiti alla propria giurisdizione posti dalla legge, perché solo l'armonico comporsi dei vari poteri pubblici può dare reali frutti di equità e di giustizia: giustizia che l'uomo-giudice sa di poter realizzare solo in minima parte, e talora solo per ciò che appare, ma che pure deve perseguire con ogni forza dell'intelletto.

Tuttavia, ed è questo uno dei dilemmi che sempre mordono l'animo di ogni magistrato, il giudice è figlio del tempo e della società in cui vive e non può – né deve – non avere coscienza degli effetti che le sue decisioni possono produrre anche al di là delle parti processuali. Né, per quanto riguarda la giurisdizione della Corte, può non avere ben presente il bene in vista del quale il Costituente l'ha prevista quale giudice speciale e cioè la tutela della finanza pubblica.

La funzione, alta, che il magistrato esercita non può far dimenticare che, come è stato autorevolmente rilevato, l'amministrare giustizia è un servizio reso ai cittadini, che in quanto tale deve essere adempiuto applicandosi le regole del corretto esercizio, violandosi le quali si può incorrere in responsabilità, anche davanti alla Corte dei conti, secondo l'insegnamento dato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 385 del 17 ottobre 1996.

Da contemperarsi con la libertà di giudizio è poi la necessità della certezza del diritto: certezza di procedure, tese alla sempre migliore realizzazione del giusto processo, che dovrebbero trovare disciplina nel regolamento per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, ma che è ormai abbondantemente superato.

Certezza di corretta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle norme attraverso istituti di nomofilachia che, ben presenti nel giudizio di Cassazione, non lo sono

altrettanto nell'ordinamento della Corte.

Per entrambi tali problemi è necessario, è urgente un intervento risolutore del legislatore.

Per i dati quantitativi faccio rinvio all'Allegato alla presente relazione.

Ritengo invece utile esporre talune notazioni ed esemplificazioni.

La prima riguarda l'effetto di deterrenza ottenuto dai giudizi di responsabilità amministrativa, anche con concreti effetti finanziari.

Si è spesso constatato che si hanno riparazioni spontanee talora semplicemente a seguito di apertura di istruttorie, o nel corso del processo. Ad esempio, nel 2007, a seguito dell'instaurarsi di un giudizio di conto si è avuto, ante causam, il ripiano spontaneo del debito da parte del contabile con un recupero, incassato, di poco più di 1 milione e 65 mila euro e nel 2006 una sola Sezione ha avuto recuperi spontanei ante causam su vertenze di responsabilità amministrativa o contabile per oltre 4 milioni di euro.

Da documentate notizie fornite dai Procuratori regionali risulta che nel periodo 2001 – 2006 vi sono state riparazioni spontanee prima della fase dibattimentale pari ad oltre 50 milioni e 683 mila euro e in corso di dibattimento, ma prima della sentenza, per un importo di oltre 19 milioni e 874 mila euro.

Nello stesso periodo risultano emesse sentenze definitive di condanna per un importo incassabile di oltre 487 milioni di euro.

*E' da ricordare in proposito la scelta compiuta dal legislatore con D.P.R. 24 giugno 1998 n. 260 che, innovando, ha attribuito i procedimenti di esecuzione delle sentenze di condanna alla competenza dell'amministrazione danneggiata.*

La giurisdizione di responsabilità, talora accusata in modo miope di una sorta di furor persecutionis, tutela, al contrario, gli amministratori onesti col distinguerne le condotte da quelle violative di legge e disegnando, nei casi concreti, gli spazi di scelte discrezionali assolutamente non censurabili dal giudice. Essa, inoltre, svolge una preziosa funzione di ausilio ai funzionari, indicando, attraverso i precedenti giurisprudenziali, criteri e standards di comportamento ricavati da precetti normativi talora generici ed indeterminati.

Le difficoltà di applicazione della legge che incontrano tanto gli amministratori e funzionari quanto gli stessi giudici non possono, tuttavia essere sottaciute. Esse derivano dalla più volte, e da più parti, denunciata cattiva qualità della normazione, spesso caratterizzata da disposizioni che si susseguono vorticosamente nel tempo, oscure e tecnicamente imprecise, spesso contraddittorie, che, frammentando competenze e responsabilità, favoriscono errori e prassi contra legem.

Le fattispecie oggetto di giudizio che spesso toccano spazi di attività amministrativa regolati da norme di derivazione nazionale e comunitaria, inducono a richiamare l'attenzione sulla necessità di rinsaldare il colloquio di questa Istituzione con la Corte di giustizia delle Comunità europee in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE.

Il dialogo con la Corte di giustizia della UE e con la Commissione potrebbe anche rafforzare gli strumenti volti a garantire il rispetto dei vincoli finanziari posti in sede comunitaria.

A particolari fattispecie dannose può dar luogo il fenomeno della illecita percezione o utilizzazione di finanziamenti provenienti dall'Unione europea che, in misura sempre crescente, è posto all'attenzione della Corte dei conti. Particolarmente grave è infatti il danno derivante da tali fattispecie, sia per la rilevanza degli importi provenienti spesso anche da cofinanziamenti nazionali o regionali, sia per il sostanziale "spreco" di risorse pubbliche destinate al sostegno all'economia, sia per il mancato raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e formazione sottesi allo specifico finanziamento.

L'attività giurisdizionale della Corte in tale settore, oltre a consentire maggiori recuperi in via giudiziale e in via istruttoria, svolge un' importante funzione di stimolo al corretto utilizzo delle procedure di controllo e di recupero da parte delle Amministrazioni, contribuendo così a ridurre le ipotesi di esposizione dello Stato a responsabilità per il mancato recupero delle risorse frodate.

Nel corso del 2007 sono giunti a conclusione diversi giudizi di responsabilità, con rilevanti condanne sia nei confronti dei beneficiari dei fondi illecitamente percepiti, sia di funzionari pubblici conniventi o che hanno omesso i doverosi controlli, somme in molti casi garantite da sequestri conservativi, così come numerose sono le istruttorie ancora in corso.

La Corte, poi, consapevole dell'importanza della cooperazione investigativa e

giudiziaria in tale settore, si è fatta promotrice di attività di coordinamento e di confronto con tutti i soggetti che sono impegnati nel contrasto a tale fenomeno, organizzando, anche in collaborazione con l'OLAF, seminari ed incontri di studio sull'argomento, coinvolgendo nell'approfondimento magistrati e funzionari nazionali e comunitari nonché provenienti da altri Paesi comunitari, tutti in prima linea nella lotta contro le frodi e le altre irregolarità a danno del bilancio comunitario.

*In merito alle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario si registra, nel 2006, un forte incremento, rispetto all'anno precedente, degli importi del bilancio comunitario da recuperare per le irregolarità e frodi accertate di cui il 99,13% relative ai fondi strutturali e lo 0,87% per il FEOGA – G. Tale incremento supera di quasi il doppio gli importi segnalati nel 2005 e è riconducibile, in via prevalente, ad irregolarità e frodi nel FESR sui programmi nazionali gestiti dal Ministero dello sviluppo economico.*

*Per i programmi regionali è prevalente la concentrazione delle irregolarità e frodi nelle regioni meridionali non solo a danno del FESR, ma anche a danno del FSE, e dello SFOP e del FEOGA-O, nel cui ambito si è verificato un preoccupante incremento e causa di rilevanti importi da recuperare in Sicilia (per più di 24 milioni di euro), in Campania (per più di 12 milioni di euro) ed in Basilicata (per più di 2.500.000). Nei casi accertati nel 2004, il 78% circa ha avuto ad oggetto fondi della programmazione 1994-1999, più del 7% si riferisce ai programmi 1988-1993 e solo il 15% a fondi della programmazione 2000-2006. Invece, nei casi accertati nel 2005, quasi il 38% ha avuto ad oggetto la programmazione 2000-2006, percentuale che ha raggiunto il 44% nel 2006. Ciò sta a significare che considerevoli risorse comunitarie continuano ad essere sottratte alle finalità programmate perché soggette ad irregolarità e frodi. Il fenomeno desta preoccupazione considerato che la nuova programmazione, quanto meno con riguardo ai Fondi strutturali ed assistita da modalità e strumenti di controllo molto più incisivi quali quelli previsti dai Regg. 1260/99 e 438/01.*

La Corte Costituzionale, nel 2007, ha avuto modo di pronunciare a più riprese in tema di giurisdizione della Corte dei conti.

Fra le tante si segnala la sentenza n. 183 del 2007 che ha escluso l'incompatibilità con i principi costituzionali delle norme della finanziaria 2007 (commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) introduttive del c.d. condono contabile, cioè la facoltà per la parte condannata in primo grado di chiedere la definizione anticipata del giudizio d'appello mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato in sentenza.

*Le autorevoli indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale, se da un lato rafforzano e delineano il ruolo fondamentale del giudice contabile incoraggiandolo alla ricerca immediata della soluzione più aderente alla Costituzione, dall'altro rendono delicatissima ed ardua, anche per il futuro, l'opera di interpretazione.* Un'importante sentenza delle Sezioni Riunite – n. 12/2007/Q.M. del 27 dicembre 2007 – si è occupata funditus della nuova figura di illecito finanziario previsto dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 che, richiamandosi all'art. 119, novellato della Costituzione, sancisce la nullità di atti e contratti stipulati da Enti territoriali volti all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento prevedendo altresì una sanzione per gli amministratori che hanno assunto la relativa delibera.

La sentenza citata individua il bene-valore tutelato negli equilibri di bilancio, ne esamina le implicazioni anche nei riguardi della UE e disegna i contorni del procedimento giudiziario.

Un rapido cenno va fatto ai giudizi di conto, che caratterizzano l'origine storica delle funzioni giurisdizionali del nostro Istituto. Ricordo che il carattere necessario e indefettibile di detta giurisdizione, come più volte affermato dalla Corte costituzionale, ha il suo fondamento in una clausola costituzionale, non comprimibile dal legislatore statale o regionale, secondo la quale nessun gestore di mezzi di provenienza pubblica e nessun agente contabile che abbia maneggio di denaro o di beni di proprietà dell'amministrazione può sottrarsi alla procedura volta a render conto della sua gestione.

*Oggi, più che mai, appare importante garantire la vitalità ed effettività di uno strumento essenziale per la verifica obiettiva e neutrale delle operazioni di riscossione e di pagamento e per la tutela del patrimonio pubblico in vista dell'interesse di tutti i cittadini alla regolarità delle gestioni degli enti pubblici.*

L'attualità del giudizio di conto, il cui antico modello processuale deve tuttavia essere al più presto adeguato in primo luogo ai principi costituzionali del giusto processo ai sensi

dell'art. 111 della Costituzione, è testimoniata da alcune pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione rese nell'anno 2007, che ne hanno chiarito finalità oggetto e limiti.

*L'ordinanza della Corte costituzionale n. 285 del 4 luglio 2007 ha affermato che proprio il mutato assetto dei rapporti tra i soggetti costitutivi della Repubblica, in ragione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, al quale ha fatto seguito una rinnovata disciplina dei controlli, resasi necessaria per l'abrogazione dell'art. 130 Cost., quale conseguenza, tra le altre, dell'aumentato spazio di autonomia degli enti territoriali (artt. 114, 117 e 118 Cost.), consente di rafforzare la considerazione già espressa dalla Corte sulla non irragionevolezza della disciplina sul giudizio di conto di cui alla legge n. 142 del 1990 (ed ora dal d.lgs. n. 267 del 2000) e sul fatto che essa non contrasti con l'art. 103 Cost.*

*Sotto altro profilo, la Corte di cassazione si è occupata degli effetti delle privatizzazioni sul giudizio di conto ed in particolare della possibilità di includere in tale giudizio la gestione delle azioni e partecipazioni societarie pubbliche. L'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 7390 del 2007 ha, con ampia ed approfondita motivazione, ritenuto che le azioni societarie sono beni mobili, per i quali sussiste l'obbligo della resa del conto, che deve riguardare non solo il valore iniziale del titolo ma anche le variazioni di valore e gli utili e dividendi distribuiti. Si tratta di una pronuncia importante, tenuto conto dell'ampiezza del ricorso allo strumento societario da parte dei pubblici poteri e della conseguente necessità di una sede neutrale di verifica della corretta gestione patrimoniale delle partecipazioni sociali da parte dell'azionista pubblico, che dovrebbe ispirarsi a criteri di efficacia gestionale e di tendenziale remuneratività del capitale investito, come imposto anche dalle regole comunitarie sui rapporti tra pubblici poteri e società pubbliche.*

L'altro lato della rete di garanzia che la Corte dispiega è formato dal suo potere di controllo: anche i dati ad esso relativi sono esposti nell'allegato.

E' nell'esercizio di tale potere che si configura la natura di organo ausiliario della Corte, come definito dalla Costituzione: ausiliario nei confronti del Governo, secondo il testo letterale della norma costituzionale, e al contempo, ausiliario verso il Parlamento conformemente all'insegnamento della Corte Costituzionale ed in linea con la più recente legislazione.

Nell'esercizio delle funzioni di controllo alcuni forti nodi restano peraltro tuttora irrisolti.

Il primo di essi concerne l'effettiva e totale indipendenza della Corte dal Governo. E' di palmare evidenza che un organo il quale, in base alla Costituzione e alle leggi, esercita il controllo su atti e gestioni che fanno capo al Governo – collegialmente o monocraticamente inteso – non può, in alcun modo, dipendere anche finanziariamente dal Governo pena la perdita di credibilità e, d'altro lato, un Governo che accettasse un tale rapporto di dipendenza potrebbe dar adito, in ipotesi, a dubbio di conflitto di interessi nel procedere alle assegnazioni di risorse, oltre che a poco rispetto del dettato costituzionale.

L'INTOSAI, organizzazione mondiale che fa capo all'ONU e riunisce le istituzioni superiori di controllo sostanzialmente di tutti gli Stati ed alla quale l'Italia aderisce fin dal 1977, così come l'EUROSAI, che raggruppa le istituzioni europee, hanno sempre, in tutti i loro documenti, affermato fortemente la necessità assoluta di tale indipendenza evidenziando esplicitamente – anche negli ultimi congressi di Città del Messico dell'ottobre 2007 e di Lisbona del maggio 2007 - che la prima, necessaria, forma di indipendenza è quella finanziaria.

Gli Stati europei, ed anche la Corte dei conti della Comunità Europea, si sono via via conformati a tali principi col ricevere i propri budgets finanziari dai Parlamenti e non dai Governi.

Sostanzialmente unica eccezione, per varie vicende, è rimasta l'Italia. Sono tuttavia sicuro che la sensibilità e la saggezza politica del Parlamento che già ha manifestato, in recenti ordini del giorno, accettati dal Governo, la propria volontà nel senso qui auspicato porrà presto rimedio a tale stridente anomalia.

Per una reale efficacia del controllo della Corte è necessario, poi, che essa abbia una piena conoscenza di tutti i dati inerenti alle varie gestioni e possa perciò avere accesso,

immediato e diretto, alle banche dati di ogni pubblica amministrazione ed è altresì necessario che il controllo possa sortire effetti diretti e non mediati dalla volontà dell'Amministrazione, pur restando ovviamente l'ultima parola al potere politico ed alla conseguente responsabilità politica delle scelte da esso effettuate.

Sono ben consapevole che, particolarmente quest'ultimo, è un tema complesso ma è necessario che su di esso vi sia una approfondita riflessione da parte del legislatore.

E' ovvio, infatti, che la Corte non può essere altro che ciò che il Parlamento vuole che sia: spetta al Parlamento decidere quale apporto deve essere dato dalla Corte, quale sia l'efficacia e la capacità di generare risultati di cui deve essere munita e spetta ad esso solo disegnare i conseguenziali e coerenti sistemi di funzioni ed organizzazione a rilevanza esterna.

Anche l'attività di controllo ha conosciuto negli anni una evoluzione significativa.

Mentre il controllo preventivo di legittimità resta per un numero limitato, ma importante, di atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, tende ad accrescersi l'ambito del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni. Quest'ultimo, che è svolto in via successiva anche in corso di esercizio, si va sempre più affermando perché ad una Amministrazione che operava essenzialmente "per atti" se ne è sostituita una "orientata ai risultati" previamente pianificati. Da qui l'importanza della qualità dei documenti di programmazione – governativi e degli enti locali – che costituiscono la base per un corretto controllo dei risultati.

L'azione amministrativa deve essere efficace, efficiente ed economica, oltre che legittima, da verificare nel suo svolgimento attraverso un sistema di controlli interni e, successivamente, con i controlli esterni, che hanno per oggetto anche il funzionamento degli stessi controlli interni.

*Dai referti delle sezioni – regionali e centrali – si segnalano le difficoltà e spesso le inadeguatezze dei sistemi di controllo interno. Queste due tipologie di controllo sono radicalmente differenti per metodologie e finalità. Senza il controllo "esterno", difficilmente il sistema complessivo dei controlli raggiungerebbe risultati soddisfacenti, tali da disincentivare le patologie più gravi.*

Sorge sempre più forte nella pubblica opinione la richiesta di "rendere conto" dell'attività svolta. Anche la Corte sente il dovere di corrispondere a tale bisogno, anzi ritiene che in ciò stia forse il suo compito più alto, anche perché essa opera spesso attraverso "referti" che vengono trasmessi alle amministrazioni per produrre effetti di "auto correzione". Senza lo stimolo dell'opinione pubblica, questa azione è più debole. Giunge quindi opportunamente la decisione del Parlamento che, con la legge finanziaria per il 2008, al comma 64 dell'art. 3 ha fatto obbligo alle amministrazioni che "non" intendano ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli sulla gestione, di adottare, entro il termine di trenta giorni, un provvedimento che motivi tale scelta.

Tale motivazione viene inviata alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio e alla Presidenza della Corte. E' un passo avanti molto significativo verso un sistema di "moral suasion" che renda più stringenti i seguiti, le applicazioni dei controlli e che maggiormente responsabilizza le Amministrazioni nel valutare di nuovo la propria attività alla luce delle osservazioni della Corte.

La Corte ha svolto in tema di controllo un'azione davvero imponente nel corso del 2007. Ha contribuito a rendere trasparenti e misurabili i risultati dell'azione pubblica, anche attraverso la completa pubblicizzazione degli atti.

Ancora di recente, in sede di audizione per l'indagine sui costi della politica svoltasi presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, sono stati evidenziati alcuni casi esemplari di cattiva gestione delle risorse, che vanno dai maggiori costi e dall'inappropriatezza della gestione straordinaria dell'emergenza rifiuti – criticando in particolare l'uso che si è fatto dello strumento del commissario straordinario con la conseguente deresponsabilizzazione degli enti locali -, alla mancata liquidazione degli enti inutili, alla scarsa trasparenza delle operazioni di cartolarizzazione, associata al sostanziale mancato conseguimento di migliorare l'efficienza delle gestioni.

Le verifiche condotte dalla Corte fanno emergere l'inadeguatezza della politica dei redditi nel settore pubblico così come impostata fino ad oggi: la dinamica delle retribuzioni supera sistematicamente gli obiettivi programmatici di volta in volta prefissati. Un insieme di molteplici distorsioni concorre a questo risultato negativo: i ritardi nei rinnovi, che

ampliano la base salariale sulla quale si applicano i benefici dei nuovi contratti, la sostanziale libertà dal quadro macroeconomico con la quale vengono assegnate le quote variabili dello stipendio rinunciando a qualsiasi connessione con reali aumenti di produttività; il dilagare di contratti a termine; l'aumento di posizioni dirigenziali nelle riorganizzazioni di amministrazioni centrali e locali, proprio mentre entrambe perdono funzioni di gestione diretta di risorse.

Un altro esempio negativo è quello della formazione di debito implicito e di altre gravi distorsioni gestionali legate alla creazione di società pubbliche – soprattutto locali, ma non solo – spesso senza trasferire in tali società il personale delle amministrazioni pubbliche che originariamente gestiva il servizio. Non poche volte, peraltro, tali società sono costituite allo scopo, non già di accrescere l'efficienza gestionale, ma solo di eludere i vincoli del patto di stabilità interno o di fare nuove assunzioni senza concorsi.

Una delle pratiche più diffuse recentemente nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche è quella di fare crescente ricorso a professionalità acquisite all'esterno. Il rischio che la Corte ha ripetutamente sottolineato per le amministrazioni – centrali e locali – è quello di servirsi di consulenze esterne senza avere i mezzi interni per controllarne e seguirne il contributo, con il probabile risultato di perdere il controllo della gestione strategica delle operazioni. Tale fenomeno è stato molto acuto, per esempio, nel caso delle cartolarizzazioni o in operazioni di ricorso al mercato dei capitali che, ricordo, deve essere sempre limitato al finanziamento di investimenti, ordinato e prudente.

La Corte si sforza di presentare al Parlamento e all'opinione pubblica una base conoscitiva neutra e obiettiva – e in quanto tale non controversa – della situazione e delle prospettive dei conti pubblici, non solo con l'annuale esame del rendiconto, ma anche con le audizioni parlamentari sul DPEF e sulle manovre di bilancio e con le relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa. Si tratta di una funzione essenziale che in tutti i paesi a democrazia matura viene esercitata da istituzioni indipendenti, costituzionalmente garantite.

Abbiamo ripetutamente evidenziato le contraddizioni delle manovre di finanza pubblica, richiamando l'attenzione sull'incontrollato aumento della spesa corrente. La flessione rilevante delle spese di investimento è certo una forma di risparmio per far quadrare i conti dell'anno, ma, alla lunga, erode le capacità di dare risposta alle esigenze di sviluppo del Paese. La stessa abitudine di tagliare in modo indiscriminato le spese per i consumi intermedi ha fatto sì che esse siano giunte a un livello tale da intaccare la operatività e la stessa dignità delle amministrazioni.

*Saranno da valutare attentamente gli effetti delle scelte operate nel settore previdenziale, che accentuano le tendenze in atto sulla composizione della spesa pubblica. Valuteremo con attenzione i dati del 2007, anche se i primi risultati di cassa del solo Stato appaiono in netto miglioramento. Particolarmente apprezzabile appare il miglioramento dell'avanzo primario, condizione essenziale per rafforzare il processo di riduzione del debito pubblico.*

Di grandissimo rilievo – in rapporto ai mezzi disponibili – è stata nel 2007 l'attività di controllo su gestioni, tanto sul versante dell'entrata quanto su quello della spesa.

Sul primo, basterà ricordare, tra l'altro, l'attività di verifica dell'efficacia dell'azione anti-evasione fiscale. Buona parte delle raccomandazioni al riguardo ripetutamente formulate dalla Corte sono state recepite sia sul piano legislativo che amministrativo.

*In particolare con la legge finanziaria per il 2007 è stato stabilito l'obbligo per il Governo di presentare, unitamente ai documenti di bilancio, una relazione sulla quantificazione delle maggiori entrate legate ai risultati della lotta all'evasione. Sulla stessa linea l'Agenzia delle entrate, da parte sua ha di recente affermato e resa nota una stima ufficiale delle dimensioni e della composizione dell'evasione.*

*Si tratta di innovazioni strategiche molto significative se raffrontate con il, sin qui tradizionale, rifiuto dell'Amministrazione ad effettuare e rendere pubbliche stime in tema di evasione fiscale.*

*Sullo stesso tema dell'evasione fiscale e, in particolare di contrasto delle frodi IVA, la Corte ha ottenuto che, anche in Italia, la modalità di attribuzione della partita IVA non fosse l'automatismo ma fosse preceduta da un accertamento preventivo sulla non pericolosità fiscale del soggetto richiedente con successivi controlli sistematici.*

Sul versante della spesa basterà ricordare, insieme con quelle prima richiamate, le

delibere di controllo in tema di finanziamento e realizzazione di infrastrutture, di investimenti in agricoltura, di incarichi di consulenza, di gestione di incarichi dirigenziali, di esternalizzazione di attività istituzionali, di protezione dell'ambiente e del territorio.

Intensa e di particolare rilievo nell'anno 2007 è stata anche l'attività delle Sezioni regionali di controllo. I dati quantitativi, per i quali rinvio all'allegato, evidenziano una produzione sull'intero territorio nazionale, con riguardo a tutte le forme di controllo previste, che supera le 4360 deliberazioni.

*Nel quinquennio 2003/2007 si è registrato un consistente incremento di provvedimenti di circa 26 volte rispetto al 2003, di 19 volte rispetto al 2004, di 14 volte in confronto al 2005 e di 1,4 volte rispetto al 2006.*

Le Sezioni hanno indirizzato la loro attività prevalentemente ai controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005; ai controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003; all'attività consultiva.

Uno dei punti di forza della nuova ed aggiuntiva forma di controllo sulla gestione degli enti locali, disciplinata dalla legge finanziaria 2006, è la possibilità, per ciascuna Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di eseguire ogni anno su tutti gli enti autonomi della regione un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio (sulla base delle relazioni degli organi di revisione) così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o disfunzioni eventualmente segnalati a preventivo.

Questo strumento, dopo un anno di rodaggio, ha portato nel 2007 a pronunce motivate da parte di tutte le sezioni regionali con un forte miglioramento conoscitivo, sulle situazioni di rischio, e un potente stimolo al coordinamento economico finanziario.

In tale ambito gioca un ruolo rilevante la modalità collaborativa che caratterizza il predetto controllo, indirizzato non a sanzionare ma a costituire allerta per gli enti, sulle situazioni pregiudizievoli per la sana gestione finanziaria al fine di stimolare processi di autocorrezione, funzione che non è esercitata nell'interesse del controllato, quanto nel superiore e generale interesse dello Stato Comunità ed è rivolta a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e la sana gestione da parte di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, secondo il costante indirizzo della Corte Costituzionale.

In questo senso vanno gli sforzi di molte pronunce che assumono le vesti di veri e propri manuali per la gestione, *ad esempio quello della sezione di controllo per la Toscana (delibera 183 bis dell'11 dicembre 2006 con i recenti aggiornamenti).*

*Fra le irregolarità rilevate si segnalano:*

*la scarsa affidabilità delle scritture contabili con pregiudizio per gli equilibri di bilancio; il mancato rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di specifica destinazione di alcune entrate*

*La Corte non ha mancato di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulle conseguenze di ordine economico-finanziario di tali condotte.*

*Altre irregolarità segnalate vanno ascritte: all'eccessivo ricorso ai debiti fuori bilancio o a procedure di riconoscimento non rispettose della normativa in materia; al superamento dei limiti previsti per l'indebitamento. Meritano, inoltre, di essere segnalate le osservazioni mosse, con richiamo al principio di prudenza, a proposito di "contratti derivati", finalizzati alla ristrutturazione del debito (interest rate swap). Molte Sezioni hanno posto in evidenza che i maggiori problemi sono legati: alla durata, all'ammortamento delle somme, alle condizioni di applicazione dei tassi, ai costi di remunerazione dei servizi degli intermediari finanziari e alla destinazione dei fondi incassati.*

Un segnale particolarmente significativo, emerso dai controlli in questione, è la crescente propensione delle Amministrazioni locali ad affidare a terzi la gestione dei servizi e delle attività strumentali all'esercizio di funzioni amministrative (c.d. esternalizzazione) con conseguenze destinate a mutare la fisionomia degli enti territoriali che da enti tradizionalmente portati alla gestione diretta tendono a muoversi come soggetti regolatori dei servizi. Non sempre, però, le scelte in tale direzione sono state organicamente inserite in processi di programmazione e precedute da un'attenta valutazione economica in termini di costi-benefici, così come non sempre l'operazione che ne è conseguita ha sortito esiti coerenti con gli obiettivi, voluti dalla legge, di contenimento della spesa o di miglioramento dell'efficienza gestionale.

*Sono state riscontrate insufficienze nella disciplina dei rapporti contrattuali fra Comune e soggetti gestori, relativamente ai controlli sulle effettive erogazioni, sulle modalità di svolgimento e sui livelli qualitativi e quantitativi dei servizi da rendere. In alcuni casi il controllo ha evidenziato l'inutilità della società a causa del mancato avvio del servizio con maturazione di spese di gestione (stipendi del personale e gettoni agli amministratori), con consistenti perdite che gravano sui bilanci degli enti. In qualche caso, i controlli effettuati hanno condotto l'ente locale alla dismissione delle società inutili, direttamente ed indirettamente partecipate per i riflessi negativi sugli equilibri del proprio bilancio.*

*In merito ai controlli di gestione e sull'attività di referto, tutte le sezioni hanno approvato, in contraddittorio con la regione, il referto sul rendiconto regionale, effettuando particolari approfondimenti, e, in alcuni casi, referti specifici, in materia sanitaria, sulla gestione dei fondi comunitari con particolare attenzione per le frodi e le irregolarità, sui controlli interni. In tale ultima materia va segnalata la persistente emersione di carenze nel sistema di funzionamento dei controlli operanti all'interno delle amministrazioni comunali e segnatamente dei controlli di gestione.*

Nell'anno 2007 sono stati resi dalle Sezioni regionali di controllo oltre 300 pareri.

L'attività consultiva ha registrato un rilevante incremento rispetto all'attività svolta nel 2006 (n. 190), pari a circa il 60%.

L'attività consultiva, strettamente connessa alle materie di contabilità pubblica, si esplica in sinergia con la funzione di controllo e volge una funzione di ausilio nei confronti degli enti territoriali, come dimostra la maggior parte dei quesiti formulati nell'anno rivolti a dare attuazione alla legge finanziaria, alle regole del patto di stabilità, alla disciplina delle spese del personale.

Sono state affrontate questioni di particolare rilievo, che investendo tematiche di carattere generale, sono state utilizzate anche da enti diversi dai richiedenti.

*Si segnalano, in particolare:*

*l'assoggettabilità alle regole del patto da parte delle società a totale o prevalente partecipazione pubblica ;*

*l'impossibilità per l'ente locale di ricorrere all'indebitamento per ripianare le perdite di una società partecipata dal comune, visto che le spese per tale finalità non sono considerate spese di investimento ma spese correnti;*

*i criteri e gli indirizzi per l'attuazione dell'art. 1, comma 729, della legge n. 296/2006, in ordine alla riduzione del numero degli amministratori delle società di capitale partecipate da enti territoriali. Il parere ha avuto diffusione tra tutti gli enti territoriali della regione ed è stato posto a base della relativa attività ;*

*il rilascio di una garanzia fidejussoria, esponendo l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore principale, viene assimilato all'ipotesi di indebitamento attraverso la previsione di condizioni tassative così da circoscrivere la possibilità per gli enti locali di prestare garanzia fidejussoria a terzi alle sole operazioni comportanti futuri vantaggi per la comunità (Sezione di controllo per il Piemonte parere n. 14/2007).*

Signor Presidente della Repubblica,  
a Lei quale supremo garante della Costituzione e delle Istituzioni repubblicane la Corte rassegna il rendiconto del proprio operato con l'umiltà di chi sa bene che molto di più doveva essere fatto e molto di più può essere fatto ove a tale obiettivo convergano le decisioni del Parlamento sovrano, ma con la serena coscienza che ogni possibile energia è stata profusa dalla Corte per adempiere ai propri compiti ed anche, mi sia consentito, con l'orgogliosa consapevolezza di poter essere ed essere uno dei pilastri portanti dell'ordinamento della Repubblica.

Tullio Lazzaro



*Corte dei Conti*

**Adunanza delle SS.RR. del 5 febbraio 2008**

**Presidente Tullio Lazzaro**

**CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO**

**2008**

**RELAZIONE SCRITTA DEL PROCURATORE GENERALE**

**FURIO PASQUALUCCI**

## **1) Linee evolutive della giurisdizione contabile.**

L'inaugurazione di un nuovo anno giudiziario, di là dal valore celebrativo che assume la cerimonia, scandisce un momento di passaggio dalle attività giurisdizionali da poco concluse verso i compiti istituzionali che attendono di essere adempiuti in favore della collettività.

Come spesso accade nei momenti di transizione, sulla linea di confine coesistono elementi di continuità con altri, di prospettiva o innovativi.

Nel corso dell'anno 2007 da poco conclusosi la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte di Cassazione hanno offerto indicazioni riguardanti alcune disposizioni normative intervenute di recente.

I fattori legislativi sopraggiunti ed i fattori giurisprudenziali, insieme, hanno alimentato rinnovati approfondimenti circa la corretta identificazione della peculiare architettura che caratterizza la giurisdizione contabile.

Sul versante normativo, un elemento di novità ha riguardato l'organica attuazione di prescrizioni della legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005) concernenti la definizione abbreviata dei giudizi di appello, nonché l'esperibilità, da parte del Pubblico Ministero contabile, di azioni rivolte alla tutela delle ragioni del creditore ed alla conservazione della garanzia patrimoniale, tra cui l'azione revocatoria.

Sul versante dell'esegesi applicativa, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione, ciascuna nell'ambito del proprio iusdicere e nel corso del 2007, hanno avuto occasione di pronunciarsi sia sulle norme anzidette, sia su altri temi di rilievo giuridico-ordinamentale, quale quello del rapporto tra processo contabile e processo penale o, più in generale, del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice contabile.

Nell'analizzare i due fattori summenzionati, quello normativo e quello giurisprudenziale, è possibile cogliere un dato comune ad entrambi.

Da un lato le novità di legge e, dall'altro, l'interpretazione che di esse è stata resa dalle Supreme Magistrature hanno sinergicamente concorso nel delineare con migliore chiarezza due tra le connotazioni fondamentali della giurisdizione sulla responsabilità amministrativa: la sua «specialità» e la sua «esclusività».

La prima qualificazione - specialità - identifica e riflette le particolarità di un ambito di tutela giudiziale fondata su previsione costituzionale e riguardante una forma di responsabilità soggettiva che non può dirsi ritagliata in maniera perfetta e conclusa né su un modello pubblicistico-sanzionatorio o affittivo, né su un modello rigidamente civilistico-risarcitorio.

La coesistenza di elementi risarcitori-restitutori e di deterrenza, recata dalle novelle del 1994 e del 1996 e già colta in passato in ben note decisioni (Corte cost. n. 371 del 1998 e Corte di Cassazione SS.UU. n. 123 del 2001), fa di detta responsabilità

un modello unico e sui generis.

Il modello di responsabilità, peraltro, sul piano normativo s'intreccia strettamente «con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla» (Corte cost. n. 345 del 2004), sicché la Corte dei conti è il giudice «naturale» che accerta e tutela la «riparazione del danno erariale» (Corte di Cass. n. 22059/2007).

Rispetto a tale paradigma, regolato dalla legge, scolora e perde di fondamento qualsiasi tentativo, astratto e teorico, di voler comprimere a tutti i costi la responsabilità e la correlata tutela dentro schemi classificatori solitamente utilizzati dalla dottrina per descrivere il tema in altri settori dell'ordinamento, quale quello civile oppure penale.

La giurisdizione contabile, oltre che per la particolare situazione giuridicamente rilevante alla cui protezione è preordinata (responsabilità amministrativa), si caratterizza per la sua esclusività.

Il vocabolo mette l'accento sulla concentrazione innanzi al giudice contabile della potestà a conoscere di azioni, risarcitorie o di tutela conservativa, relative a controversie aventi ad oggetto un evento verificatosi in danno di una Pubblica Amministrazione, vale a dire un danno inferto alla P.A. con illecita distrazione di risorse pubbliche dagli scopi cui le stesse, attraverso il prelievo fiscale collettivo, sono istituzionalmente e per legge preordinate.

Il radicamento cognitivo ha luogo indipendentemente dal fatto che le controversie dedotte in giudizio coinvolgano posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo oppure si riferiscano ad attività nelle quali siano stati in concreto adoperati strumenti pubblicistici o privatistici.

La riparazione del danno e la tutela conservativa della ragione di credito possono avvenire esclusivamente innanzi al giudice contabile, essendo impedito alle Amministrazioni - salvo quanto si dirà a proposito della costituzione di Parte civile - di rivolgersi ad altro giudice, che nella specie risulterebbe incompetente.

Specialità ed esclusività della giurisdizione sono gli aspetti messi in evidenza sia dalle norme sopravvenute, sia dalle decisioni del giudice delle leggi e del giudice regolatore di giurisdizione.

Entrambi gli aspetti non vanno letti nel senso di un avvenuto ampliamento della sfera o ambito della giurisdizione contabile, con conseguente erosione di spazi spettanti alla cognizione del giudice ordinario, né nel senso di un mutamento repentino e radicale, per via legislativa o giurisprudenziale, dei tradizionali presupposti e fondamenti su cui da sempre si basa la giurisdizione medesima.

Piuttosto, si è pervenuti da un lato ad un arricchimento del novero di istituti processuali utilizzabili in sede giustiziale, ora resi esplicitamente comprensivi di azioni di conservazione della garanzia patrimoniale e di una forma di giudizio abbreviato in appello e, dall'altro, ad una più puntuale definizione del perimetro di giurisdizione alla stregua del

diritto vigente.

Ciò è avvenuto in coerenza con la più generale evoluzione delle nozioni di soggettività pubblica, di pubblica amministrazione e della normativa che, a partire dalla legge n. 241 del 1990, hanno indotto consistenti mutamenti dei moduli organizzativi ed operativi attraverso cui si perseguono fini pubblici.

La Corte costituzionale, tramite decisioni riguardanti la legge finanziaria 2006<sup>1</sup> e la coesistenza tra azione di responsabilità e costituzione di parte civile in sede penale<sup>2</sup>, ha avuto modo di rimarcare altri elementi strutturali che connotano il Sistema della giustizia contabile.

Le decisioni su quello che solo impropriamente (perché è privo di tutti i connotati di siffatta figura) è stato talvolta denominato «condono» erariale, hanno inquadrato l'istituto dentro un sistema giustiziale che, sin dalla sua origine storica, mira alla tutela delle pubbliche risorse e, per questa ragione, non prevede, né tollera limitazioni o riduzioni automatiche, prefissate e premiali delle responsabilità soggettive.

Punto indefettibile di partenza era, e tuttora resta, la «risarcibilità» del danno economico sofferto dalla Pubblica Amministrazione. Rispetto ad esso interviene, nella peculiare forma della tutela giudiziale contabile, l'esercizio di potestà cognitiva e decisionale del giudice che, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte di tale danno debba essere addossato al convenuto e debba pertanto essere considerato «risarcibile».

Anche la sentenza n. 272/2007, concernente i rapporti tra processo penale e processo contabile, in continuità con principi di diritto già enunciati nel lontano 1988<sup>3</sup> ha puntualizzato i margini esterni della giurisdizione contabile, sotto i vari profili dell'esclusività cognitiva nell'accertare il quantum del danno risarcibile (laddove il giudice penale, a fronte di eventuale costituzione di parte civile, può se del caso liquidare unicamente una somma a titolo di provvisionale ovvero altra tipologia di danno come quello «morale» da reato), dell'inesistenza di un «bis in idem» o di un conflitto tra giudicati e, in definitiva, del permanere della connotazione essenzialmente risarcitoria della responsabilità fatta valere tramite la domanda che il Pubblico Ministero officiosamente aziona innanzi alla Corte dei conti.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione da parte loro, nel corso del 2007 e quale organo regolatore della giurisdizione, tra numerose altre, hanno reso pronunce che meritano di essere segnalate, perché rilevanti per il tema qui in trattazione.

La sentenza n. 15458 del 2007, muovendosi nel solco già tracciato da precedenti

---

<sup>1</sup> Corte costituzionale, sent. n. 183/2007, n. 184/2007, ord. n. 392/2007.

<sup>2</sup> Corte costituzionale, sent. 13 luglio 2007, n. 272. In senso analogo sono anche Cass. SS.UU. n. 4957/2005 e 20476/2005.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sent. n. 773 del 1988.

arresti<sup>4</sup>, ha rimarcato il fondamentale criterio di riparto tra giurisdizione ordinaria e contabile.

Il discrimine s'impenna oggi su di un baricentro rispetto al quale sono divenute recessive ed indifferenti, sia la qualità o veste formale (pubblica o privata) del soggetto che ha provocato il danno, sia la natura (pubblicistica o privatistica) degli strumenti adoperati nelle condotte causatrici del danno erariale, mentre assume rilievo unicamente la circostanza che il nocumento sia stato causato nell'ambito di una relazione giuridica latamente funzionale e finalisticamente intercorrente con una pubblica amministrazione.

La sentenza n. 22059 del 2007 cit., invece, ha colto la compatibilità tra l'innovativa previsione di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005 a proposito di azioni accessorie e strumentali esercitabili dal Pubblico Ministero e la competenza cognitiva istituzionalmente spettante alla Corte dei conti in materia di tutela dei «crediti erariali», cioè nel garantire protezione giustiziale a ragioni di credito che le pubbliche amministrazioni vantino nei confronti di soggetti i quali ad esse abbiano colposamente arrecato un ingiusto nocumento patrimoniale.

Anche in questo caso, l'esegesi offerta nella massima sede nomofilattica concorre nell'indicare la concentrazione, in capo al giudice contabile, di una potestà cognitiva che è presidio giudiziale esclusivo, chiamato a fornire la tutela risarcitoria che il vigente ordinamento, in ossequio all'art. 24 Cost., non può non apprestare anche in favore delle pubbliche amministrazioni.

In altri termini, sia l'azione revocatoria, sia le altre azioni accessorie e strumentali non fuoriescono dalle «materie della contabilità pubblica» che l'articolo 103 della Costituzione, insieme con altre materie specificate dal legislatore ordinario, assegna alla cognizione della Corte dei conti.

L'attribuzione della competenza cognitiva è, quindi, diretta, piena ed esclusiva e non può dirsi configurata come un ritaglio per sottrazione dalla giurisdizione tendenzialmente generale del giudice ordinario.

\* \* \*

Si deve anche osservare che la legislazione degli ultimi anni in materia di protezione giudiziale degli interessi economico-finanziari della collettività fa registrare una progressiva tendenza ad integrare le forme o modalità classiche della tutela erariale con nuove tecniche.

In alcuni casi, la tecnica adoperata è quella della tipizzazione delle condotte amministrative anti-giuridiche. Il legislatore, cioè, disciplina particolari fattispecie di responsabilità finanziario-patrimoniali nelle quali, alla previsione della regola giuscontabile da osservare, viene associata una o più conseguenze in caso di

---

<sup>4</sup> Corte di Cass. SS.UU. civili, n. 19667 del 2003, n. 3899 del 2004, n. 10973 del 2005, n. 4511 del 2006, n. 14101 del 2006.

trasgressione.

La protezione così allestita è sovente di tipo misto, assumendo la reazione di risposta (la misura ordinamentale) un carattere in parte demolitorio (nullità o invalidità dell'atto amministrativo adottato) ed in parte patrimoniale-afflittivo (riparazione pecuniaria per il comportamento trasgressivo).

Tali forme innovative di tutela, talvolta anche annullatoria, si sono moltiplicate nel tempo. Tra di esse si possono oggi annoverare:

- l'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 (finanziaria 2003), in tema di ricorso all'indebitamento finanziario per fronteggiare spese che non siano di investimento, in tal maniera causando disavanzi;

- l'art. 52, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, in tema di indebita ed onerosa assegnazione di mansioni superiori a lavoratori dipendenti pubblici;

- l'art. 1, commi 4, 9 e 10 della legge n. 191/ 2004 e successive modificazioni, in tema di limiti massimi di spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione e per missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni;

- l'art. 36, comma 2, del d. lgs. 165/2001, come sostituito dall'art. 3, comma 79, della legge finanziaria 2008, in tema di limiti all'utilizzo di contratti di lavoro flessibile;

- l'art. 1, comma 187, della legge n. 266/2005 e successive modificazioni (finanziaria 2006), in tema di limite annuo di spesa per l'utilizzazione di personale a tempo determinato con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa;

- le numerose e varie disposizioni recate dall'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008) a proposito di divieto di apposizione di clausole compromissorie in contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi (comma 19), di inosservanza di termini decadenziali per procedere ad accordi bonari a seguito dell'iscrizione di riserve sui documenti contabili nei contratti di appalto e nelle concessioni (comma 23), di limiti massimi di trattamento economico attribuibile a soggetti titolari di incarichi o mandati di qualsiasi natura, nonché ai presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo di società non quotate ed ai dirigenti (comma 44), di modalità e limiti annui di spesa per incarichi, consulenze e studi conferiti da enti locali (comma 56), di divieto di stipula di contratti assicurativi per la copertura di rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile (comma 59).

Nel nuovo e più articolato quadro ordinamentale che ne deriva è forse possibile cogliere persino qualche tratto di simiglianza con la disponibilità, sul piano normativo, di «misure dissuasive» o di deterrenza quali quelle a suo tempo previste dal diritto europeo in caso di mancato riallineamento nell'osservanza dei parametri contabili comunitari.

In ogni caso, la suddescritta tendenza legislativa, più che un diviso orientamento verso la trasmutazione della forma di responsabilità (quella amministrativa) su cui giudica la Corte dei conti, esprime un palese disegno di rafforzamento della «effettività» di tutela giudiziale che il legislatore affida alla Corte stessa, attraverso nuove misure di contrasto approntate in considerazione della particolare rilevanza finanziaria degli interessi pubblici da proteggere.

L'esigenza di vedere rafforzata e garantita l'effettività della protezione di posizioni giuridiche esposte a lesioni causabili da comportamenti illeciti, d'altronde, è alla base anche del fenomeno ermeneutico che si registra nella diversa sede civilistica a proposito del graduale avvicinamento tra i due tradizionali tipi di responsabilità (contrattuale ed extracontrattuale), sempre più accomunate dall'elemento sostanziale della previsione, da parte dell'ordinamento, di tenere determinati comportamenti (obblighi ex lege), dettandosi nel contempo le conseguenze della trasgressione delle regole realizzatasi con ingiusta lesione di un interesse giuridico altrui<sup>5</sup>.

Non appare convincente il dire che la tipicizzazione delle condotte amministrative antiggiuridiche sia una tecnica normativa imposta dalla necessità di rispettare una «riserva di legge» del tipo di quella sancita in materia penale dall'art. 25, comma 2, Cost. affinché la responsabilità e l'illecito su cui giudica la Corte dei conti possano mantenersi costituzionalmente legittimi.

La predisposizione tassativa di singole fattispecie di responsabilità amministrativa, invece, attraverso il giudizio di valore compiuto dal legislatore con l'emanazione di specifiche disposizioni, sembra rispondere all'esigenza di rafforzare proprio la «effettività» dell'ordinaria tutela giudiziale contabile e dell'azione di contrasto avverso comportamenti amministrativi ritenuti particolarmente pregiudizievoli per gli interessi patrimoniali e finanziari delle pubbliche amministrazioni.

Al cospetto delle novità normative e delle precisazioni giurisprudenziali sin qui sunteggiate è possibile svolgere considerazioni circa le linee evolutive che, nel 2008, potranno connotare le attività in tema di giurisdizione di responsabilità.

Resta confermato quanto era stato già chiarito dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 340 del 2001 e n. 345 del 2004.

La disciplina della responsabilità amministrativa ha carattere unitario e generale. Ciò permette di collocarla nell'ambito della materia dell'ordinamento civile, soggetta a legislazione ordinaria statale e non suscettibile, ad opera di normazioni regionali anche speciali, di deroghe o diversificazioni territoriali che investano elementi essenziali quali la soglia minima di intensità della colpevolezza (colpa grave) e stabiliscano forme di ulteriore attenuazione, ovvero che alterino, attraverso riduzioni prefissate e automatiche della misura del risarcimento, la determinazione ad opera del giudice del danno

---

<sup>5</sup> Sul punto v. Cassazione, SS.UU. civili, n. 14712 del 26.06.2007.

addossabile al responsabile.

L'unitarietà della regolazione legislativa si rende indispensabile non solo affinché sia mantenuta una simmetria nazionale nelle azioni di contrasto e nelle tutele volte a preservare interessi la cui dimensione travalica, per sua natura, i confini geografici locali, ma anche per l'esistenza di nessi di interferenza con altra materia di competenza esclusiva dello Stato (la giurisdizione).

La Corte di Cassazione ha, altresì, confermato che il criterio di individuazione del limite esterno della giurisdizione contabile si basa non sulla natura o veste formale assunta dal soggetto responsabile della lesione, ma sulla caratterizzazione «pubblica» delle finalità e interessi che l'azione di detto soggetto ha trascurato o mancato di perseguire.

E' stato infine ribadito, alla luce della formulazione interpretativa conferita all'enunciato testuale di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005, che l'esercizio dell'azione di responsabilità postula anche la promuovibilità di tutte le azioni accessorie o strumentali alla tutela e conservazione delle ragioni del credito erariale.

Occorre osservare che le tre autorevoli conferme giurisprudenziali, pur se confortanti e utilizzabili quali criteri programmatici per lo svolgimento delle attività giurisdizionali, non rendono meno impegnativi o meno intensi i compiti interpretativi ed applicativi che la magistratura contabile, giudicante e requirente, dovrà adempiere.

Si renderà indispensabile una delicata e non facile opera di ermeneutica ricostruttiva che, ad esempio, sappia individuare la casistica completa delle azioni giudiziali sperimentabili ai sensi del già citato comma 174 della legge n. 266/2005, semmai anche sul piano della tutela inibitoria ed annullatoria, atteso che il testo letterale della norma appare essere meramente esemplificativo e non tassativo.

Sarà da curare che le definizioni abbreviate dei giudizi di appello, secondo l'istituto processuale transitorio previsto dai commi 231-233 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e nel pieno esercizio valutativo della potestà iudicante, non si traducano in riduzioni percentuali automatiche di condanne risarcitorie già comminate in primo grado, poiché l'automatismo riduttivo è stato motivatamente ed esplicitamente escluso dalla Consulta affinché sia fatta salva la compatibilità costituzionale della legge.

Sarà, altresì, necessario che l'esercizio di giurisdizione nei confronti di soggetti (anche persone giuridiche private) non legati da rapporto di servizio in senso stretto con una pubblica amministrazione, per quanto esclusivo, non perda di vista il suo naturale e non modificato limite esterno, che tuttora esige la sussistenza di una funzionalizzazione pubblicistica delle attività assoggettate al sindacato giurisdizionale ed un danno che abbia inciso su risorse vincolate a destinazione pubblica.

Infine, con riferimento alle nuove forme di tutela approntate sul piano legislativo, dovrà inevitabilmente maturare un più penetrante approfondimento di numerose

tematiche applicative correlate.

Ciò, ad esempio, è già avvenuto tramite primi approcci giurisprudenziali alle modalità di applicazione dell'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 (finanziaria 2003) nel caso di illecito ricorso all'indebitamento per finanziare spese correnti, fattispecie da cui oggi appare essere esclusa l'ipotesi, pur essa ad altissimo rischio di futuri e differiti indebitamenti, del ricorso da parte di enti pubblici e locali ai famigerati strumenti dei «derivati finanziari».

La Corte costituzionale ha rilevato, con sentenza n. 320/2004, che la previsione normativa della nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quello di investimento, di cui all'ultimo comma dell'art. 119 Cost., e della possibile condanna, da parte della Corte dei conti, ad una sanzione pecuniaria rapportata all'indennità di carica per gli amministratori degli enti territoriali che vi ricorrano «non inerisce alla materia della disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa e contabile delle Regioni e degli enti locali, ma trova il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella disposizione costituzionale».

La norma in discorso, a seguito di prime oscillazioni giurisprudenziali emerse in fase applicativa, è stata anche vagliata dalle SS.RR. della Corte dei conti, con sentenza n. 12/2007/QM del 27 dicembre 2007. Quest'ultima decisione, risolvendo al momento talune problematiche concernenti specifici casi processuali, ha messo in luce l'affiancarsi di detta fattispecie tipizzata di responsabilità a quella più generale della responsabilità amministrativa per danno, dandosi in tal maniera luogo ad un ventaglio di tutele giudiziali tutte ascrivibili, pur nella diversità delle discipline di dettaglio e attraverso una più puntuale interpositio legislatoris, all'area della potestà cognitiva spettante alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione.

In sintesi, i compiti che attendono di essere assolti nel nuovo anno giudiziario non possono dirsi di routinario rilievo e, probabilmente, sono anche resi più impegnativi dalla circostanza che, dopo le novelle del 1994 e del 1996 e dopo le più ravvicinate innovazioni normative, sono rimasti sostanzialmente invariati gli assetti organici magistratuali.

In ogni caso, la presenza di principi innovativi nell'ordinamento giuscontabile, postula la necessità di assicurare una coerenza di sistema e riapre il tema, ampiamente dibattuto nel recente passato, di un riassetto del processo contabile. Non appare più procrastinabile, infatti, l'esigenza di norme chiare ed organiche che disciplinino i poteri del pubblico ministero contabile, il regime delle dibattimentale, l'efficacia vincolante degli interventi nomofilattici delle SS.RR., tanto per indicare alcuni degli aspetti più salienti.

Non va trascurato, inoltre, il fatto che il riparto di giurisdizione, oltre ad essere

elemento che caratterizza qualunque Sistema giustiziale e ne condiziona il funzionamento che, per essere efficiente, esige chiarezza nell'individuazione del giudice naturale predeterminato e investito della tutela di determinate situazioni giuridiche, produce effetti sul piano della qualità e della tempestività del Sistema nel suo complesso.

Pubblici ministeri e giudici contabili, dunque, dovranno far fronte alle vicende processuali che matureranno nell'anno giudiziario 2008 con l'avvertita consapevolezza di assolvere un ruolo di garanzia nella tutela di diritti e interessi aventi rilevanti incidenze, anche economico-finanziarie, che si riversano sull'intera collettività.

Proprio tali incidenze, il cui peso è unitariamente e collettivamente sopportato dai cittadini, attestano e indicano che efficienza, qualità, tempestività ed effettività delle risposte giudiziali da rendere nell'esercizio della giurisdizione sono da considerare, anch'esse, requisiti immanenti ed irrinunciabili di detta garanzia.

\* \* \*

## **2) Danno ambientale.**

Con l'articolo 318 comma 1 lettera a) del recente D. Leg.vo n. 152 del 3 aprile 2006 – recante "norme in materia ambientale" e, nella prassi noto come "codice dell'ambiente - è stato abrogato, salvo che per il quinto comma, l'articolo 18 della L. n. 349 dell' 8 luglio 1986, che, come è noto, chiudendo contrasti interpretativi sull'accertamento in materia di danno ambientale, aveva attribuito al giudice ordinario la giurisdizione al riguardo. Inoltre, il comma 6 dell'articolo 313 del menzionato Decreto n. 152/06 prevede che *"nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia il rapporto all'Ufficio di Procura regionale .... competente per territorio"*.

E' utile poi, considerare la portata innovativa delle summenzionate disposizioni, che, anche in altri articoli del Decreto n. 152/06, hanno disciplinato i poteri del Ministro ed il procedimento amministrativo contenzioso per l'accertamento del danno ambientale e per l'individuazione dei trasgressori, nonché per la determinazione dei risarcimenti in forma specifica, se possibili, ovvero, in caso contrario, dei risarcimenti patrimoniali per equivalente, da disporre mediante ordinanza-ingiunzione di pagamento.

Ciò premesso, rispetto alla previgente normativa, sembra di poter individuare i seguenti contenuti innovativi:

- 1) come si desume dalla sopravvenuta abrogazione del comma 1 dell'articolo 18 L. n. 349/86, la responsabilità risarcitoria per la lesione di beni pubblici ambientali non si pone più necessariamente verso lo Stato, ma può configurarsi nei confronti dell'ente pubblico che di tali beni sia il titolare;
- 2) l'accertamento dei danni ambientali e l'applicazione delle relative sanzioni tendono sempre e comunque, in primo luogo, al ripristino dei beni lesi e, soltanto se non

- possibile, al risarcimento per equivalente patrimoniale;
- 3) mentre la materia delle ordinanze di ripristino resta in ogni caso nella competenza del Ministro, è riconosciuta una competenza della Corte dei conti per quanto attiene ai risarcimenti in forma di equivalente patrimoniale dovuti, per la lesione di beni ambientali, da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, e quindi sia quando si tratti di responsabilità diretta nei confronti dell'ente pubblico di appartenenza, sia quando si tratti di responsabilità per il danno c.d. obliquo, in quanto cagionato ad ente diverso da quello di appartenenza, giusta articolo 1 ultimo comma L. n. 20/94;
  - 4) anche se formulato in termini di riconoscimento di una competenza già in essere, il contenuto innovativo del citato comma 6 dell'articolo 313 del decreto n. 152/06 è chiaro, ove appena si consideri che, alla stregua dell'ormai abrogato articolo 18 L. n. 349/86, per il danno ambientale l'agente pubblico rispondeva innanzi al giudice ordinario, essendo limitata la giurisdizione contabile al solo danno strettamente erariale, vale a dire al danno corrispondente "agli esborsi sostenuti dagli enti pubblici" (cfr. ex multis Cass. Civ. SS.UU. n. 10733 del 28 ottobre 1998).

Restando in vigore la disposizione del comma 5 dell'articolo 18 L. n. 349/86, deve ritenersi che le associazioni ambientaliste potranno intervenire nei giudizi per danno ambientale, e quindi anche innanzi al giudice contabile, la cui giurisprudenza viene, in tal modo, sollecitata a superare le tradizionali diffidenze nei confronti dell'intervento in giudizio, anche perché si tratterebbe, nella specie, di soggetti portatori di un interesse autonomo, non necessariamente coincidente con quello del Pubblico Ministero contabile.

Infine, è appena il caso di far cenno, in sede di prima riflessione sulle disposizioni in questione, ai problemi processuali posti dalla concorrenza tra procedimento amministrativo (e successivo eventuale giudizio amministrativo) e giudizio contabile: si pensi al valore degli accertamenti procedurali eseguiti dal Ministero e delle ordinanze-ingiunzione pronunciate nei confronti di privati per uno stesso danno ambientale ascrivibile in concorso anche ad agenti pubblici.

### **3) Giurisdizione contabile e autonomia degli amministratori delle società a partecipazione pubblica nelle scelte imprenditoriali.**

Il riconoscimento, da parte della Corte di cassazione, della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in caso di danni causati ad enti pubblici economici ed a società a partecipazione pubblica dai propri amministratori o funzionari, non implica un sindacato da parte del giudice contabile circa l'opportunità di scelte, di natura imprenditoriale, di tali enti, espressione di autonomia privata, costituzionalmente garantita (art.li 2, 41 e 42 Cost.). Infatti, anche nel caso in cui vengano convenuti in giudizio presso il giudice contabile gli amministratori o dipendenti degli stessi, si applica il divieto, posto al giudice contabile, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, di

sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali<sup>6</sup>.

In proposito, la Suprema Corte ha avuto modo di precisare che "Il giudice contabile non può sostituire, senza una ragionevole motivazione, le sue scelte a quelle dell'amministrazione nell'esercizio del potere discrezionale ad essa istituzionalmente devoluto, con una valutazione ex post e senza adeguata comparazione fra i costi sostenuti ed i risultati perseguiti e/o conseguiti" (Cass. sez. un., sent. n. 6851 del 20 febbraio 2003) e che il giudice contabile, pur potendo verificare la conformità a legge dell'attività amministrativa, compresa la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, può valutare "la non adeguatezza dei mezzi prescelti dal pubblico amministratore solo nell'ipotesi di assoluta ed incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini"(Cass. sez. un. sent.ze n. 33 del 2001; n. 1378 del 2006; n. 8096 del 2007).

Però, la Suprema Corte ha pure puntualizzato che, dal momento che la violazione dei criteri di economicità ed efficacia assume rilievo sul piano della legittimità dell'azione amministrativa, la verifica di quest'ultima non potrebbe prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti ed i costi sostenuti e circa la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione ai fini perseguiti(Cass. sez. un. sent.ze n. 14488 del 29/9/2003 e n.7024 del 2006).

La giurisprudenza contabile ritiene, poi, non rientranti nel limite di cui si discute scelte illegittime, antieconomiche, palesemente arbitrarie ed irrazionali (si vedano ad es. le sentenze Sezione I centrale n. 322 del 1999; Sezione III centrale n. 117, n. 122 del 2000, n. 1224, n. 9 e n. 2 del 2003; Sezione II centrale n. 40 del 2000; Sezione Lazio n. 2205 del 2002).

Tali principi, espressi con riferimento al tradizionale ambito di giurisdizione del giudice contabile, non sembrano, sostanzialmente, contrastare con quelli formulati dalla giurisprudenza del giudice ordinario in merito alla responsabilità, per violazione dell'obbligo generico di diligenza, degli amministratori delle società di capitali nei confronti di queste ultime, anche alla luce della nuova formulazione dell'art. 2392 c.c..

Infatti, i giudici ordinari di merito (si vedano, ad es., Trib. Milano 18 maggio 1992, 14 settembre 1992 e 2 marzo 1995; App. Milano, 5 febbraio 1994; App. Genova 5 luglio 1988) e la stessa Corte di cassazione (si vedano ad es. Cass. civ. sent.ze nn. 2359 del 1965, 280 del 1982, 6278 del 1990, e, soprattutto, 3652 e 2934 del 1997) hanno, più volte, affermato l'insindacabilità dell'opportunità delle scelte di gestione effettuate dagli amministratori delle suddette società, mettendo in evidenza, innanzitutto, come il risultato, anche negativo, della gestione può essere irrilevante, dipendendo dallo svolgersi delle diverse variabili economiche, così come il successo o l'insuccesso di

---

<sup>6</sup> Per la Corte di Cassazione quest'ultimo riguarda i limiti esterni della giurisdizione contabile e, perciò, è verificabile dal Giudice di legittimità, ai sensi dell'art. 111, III co., della Cost. e 360 n. 1 c.p.c.

un'operazione.

Con la sentenza n. 5718 del 2004, la Suprema Corte ha riassunto tali posizioni, specificando che il giudice può controllare il percorso attraverso il quale una scelta è stata preferita, il modo con il quale la stessa è stata compiuta, anche con l'ausilio di specialisti interni o esterni alla società, in quanto l'art. 2381 c.c. stabilisce l'obbligo degli amministratori di agire in modo informato.

In sostanza, un indizio per una responsabilità degli amministratori di società, sarebbe costituito dall'omissione di verifiche e informazioni preventive normalmente richieste prima di procedere al tipo di scelta considerato.

Inoltre, è bene ricordare che il nuovo art. 2392 c.c. ha soppresso il riferimento alla responsabilità solidale degli amministratori in caso di mancata vigilanza sul generale andamento della gestione. Una responsabilità sussiste, eventualmente, solo in caso di inerzia conseguente ad effettiva conoscenza o conoscibilità di fatti pregiudizievoli.

Applicando i suesposti criteri, potrebbe essere sindacata dal giudice contabile una scelta imprenditoriale di amministratori di società a partecipazione pubblica, presumibilmente dannosa, esclusivamente con valutazione ex ante (e non ex post in base al risultato ottenuto), attraverso l'esame, secondo le regole tecniche applicabili alla fattispecie, della congruità dell'istruttoria utilizzata per addivenire alla stessa.

In definitiva, la giusta considerazione di tali principi, unitamente alla necessaria verifica, in concreto, della sussistenza di almeno una colpa grave, possono ritenersi un'efficace garanzia contro eventuali possibili indebite ingerenze dei giudici nelle autonome scelte di gestione degli amministratori o dipendenti degli enti in discorso.

#### **4) Nuove prospettive in materia di tutela del credito erariale.**

Le nuove azioni a disposizione del P.M. presso il giudice contabile, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 174 della legge n. 266 del 2005, potrebbero essere l'occasione per un ampliamento degli strumenti attivabili dinanzi al Giudice contabile a tutela del credito erariale.

La suddetta norma consente al Requirente l'utilizzo di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compreso l'accesso ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, previsti dal codice civile.

In seguito all'introduzione della riportata norma, da ritenere di rango primario, la Procura presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna ha promosso l'indicata azione nei confronti di una dipendente pubblica cui si imputava di aver sottratto fraudolentemente dei beni alla potenziale esecuzione da parte dell'Amministrazione lesa creditrice.

L'indicata dipendente, convenuta in alcuni giudizi di responsabilità e nei cui confronti era stata promossa l'azione revocatoria in sede giuscontabile, sollevava regolamento preventivo di giurisdizione innanzi alle Sezioni Unite della Corte di

Cassazione, asserendo che in ordine alla riportata disposizione si verserebbe in materia pertinente l'ordinamento privato, estranea a quella della contabilità pubblica, perché soggetta alle norme sostanziali e processuali previste dal diritto civile e coinvolgente, peraltro, diritti soggettivi di un terzo, estraneo al rapporto di servizio con la P.A., sicché la sua devoluzione alla Corte dei conti avrebbe violato principi costituzionali dell'eguaglianza, della ragionevolezza, del giudice naturale, del divieto di istituzione di giudici speciali, della ricorribilità per cassazione di tutte le sentenze per violazione di legge.

Il Procuratore regionale competente contestava la fondatezza tali assunti con il proprio controricorso alle Sezioni Unite, premettendo che sono noti i termini del dibattito sui criteri per individuare i limiti esterni della giurisdizione del giudice contabile, con riguardo alla definizione dell'oggetto delle materie di contabilità pubblica, coordinate da altre previste dalla legge, in virtù dell'art. 103 Cost.. Infatti la cognizione giuscontabile, pur tendenzialmente generale, necessita per affermarsi di una interpositio legislatoris per la definizione in concreto delle materie di contabilità pubblica. In virtù della novella introdotta dall'art. 1, comma 174°, cit. vi sarebbe stata, appunto, una interpositio, tuttavia - secondo alcuni, come la parte ricorrente - tale intervento legislativo non avrebbe individuato il teatro processuale in cui il Procuratore Regionale contabile dovrebbe agire.

Al riguardo si è ritenuto che sarebbe stato preferibile dedurre il significato complessivo del nuovo istituto processuale da una lettura coordinata delle norme dettate nella materia, tenendo conto della norma fondamentale dell'art. 26 del R.D. 1038 del 1933, che dispone che "nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme di procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento".

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 22059/07 del 22.10.2007 hanno accolto l'inquadramento dell'azione revocatoria nell'ambito della giurisdizione contabile, nel senso prospettato dal Procuratore regionale, statuendo che l'attribuzione delle nuove azioni, per il loro carattere strumentale, non amplia l'ambito del giudizio di conto e di responsabilità amministrativa, come si deduce dall'inserimento della nuova norma nel regolamento di procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con R.D. 1038/1933, estende solo la tutela del credito erariale.

Osservano che la riportata previsione normativa dell'art. 1, comma 274° citato è stata concepita come interpretativa dell'art. 26 del regolamento di procedura. Per il Giudice della giurisdizione con la menzionata sentenza risolutiva dell'instaurato regolamento preventivo di giurisdizione, la norma in questione è stata inserita nel corpo della disciplina dei processi giuscontabile, tra i quali sono da annoverare quelli cui danno luogo le azioni a tutela delle ragioni del creditore ed i mezzi di tutela delle garanzie

patrimoniali.

Quanto premesso risulta ribadito dal conferimento della legittimazione attiva al Procuratore regionale, che è abilitato ex lege a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, presso cui è istituito.

D'altronde, la cognizione in ordine ad uno strumento di conservazione della garanzia patrimoniale, ossia il sequestro conservativo, già risultava assegnata alla Corte dei conti dello art. 4 del regolamento di procedura del 1933, nonché successivamente dall'art. 5 del D.L. 15.11.1993, n. 453, conv.to con legge 14.01.1994, n. 19. La riconosciuta natura accessoria e strumentale delle azioni come la revocatoria permette, quindi, di ritenere che le stesse non sono estranee alle materie della contabilità pubblica, che l'art. 103 della Costituzione riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme con le altre specificate dalla legge.

I nuovi poteri affidati al P.M. presso il giudice contabile sono coerenti con la generale tendenza legislativa che, sulla scorta di principi costituzionali, concentra sul Requirente il ruolo di organo di richiesta e di azione, in modo che siano tenuti ben distinti gli interessi da tutelare e le funzioni attribuite a quest'ultimo da quelle proprie dei giudici (si vedano in argomento Corte Cost. sent.ze n. 419 del 1994 e 420 del 1995).

In disparte il già disciplinato sequestro conservativo, la novella sembra consentire un ampliamento dei procedimenti cautelari di cui può conoscere il giudice contabile, con particolare riguardo a quelli diretti a provvedimenti d'urgenza atipici ex art. 700 c.p.c., in modo da evitare al pubblico erario il prodursi di pregiudizi imminenti ed irreparabili, in attesa della definizione di un giudizio di merito (si pensi ad es. alla possibilità di richiedere la sospensione degli effetti di inquadramenti illeciti o della corresponsione di compensi non dovuti).

Inoltre, dovrebbe ammettersi, sulla base della suddetta norma, il potere del P.M. di esercitare, ex art. 2900 c.c., i diritti e le azioni verso terzi, in surrogazione del presunto responsabile, al fine di conservazione della garanzia patrimoniale. Le suddette azioni andrebbero esercitate dal P.M., in sostituzione del presunto responsabile, presso i giudici forniti di giurisdizione, in base alla natura e finalità delle stesse.

\* \* \*

## **5) Translatio iudicii nei rapporti fra le giurisdizioni.**

Due recenti innovative sentenze della Suprema Corte e della Consulta (rispettivamente, le sentenze n. 4109 e n. 77 del 2007) hanno espresso la necessità, derivante da principi di rilevanza costituzionale, di un canale di comunicazione processuale fra le giurisdizioni, in modo che, in caso di difetto di giurisdizione del giudice originariamente adito (dichiarata dalla Corte di cassazione o, secondo la citata decisione della Suprema Corte, anche dal giudice del merito), il processo possa proseguire, innanzi al giudice provvisto di potestà di cognizione, con salvezza degli effetti sostanziali e

processuali della domanda originaria e del valore delle acquisizioni probatorie. In tal caso, sia la Cassazione che il giudice del merito non potrebbero limitarsi a dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice presso il quale era stata originariamente incardinata la causa, ma dovrebbero indicare espressamente quello avente giurisdizione in materia.

Si è ritenuto, in tal modo, che il principio della c.d. *translatio iudicii* possa regolare gli effetti delle sentenze della Suprema Corte riguardanti la giurisdizione e non solo quelli conseguenti a decisioni relative a regolamenti di competenza.

Le suddette sentenze hanno rilevanza sia per il loro messaggio di carattere generale, che riguarda anche la Corte dei conti, sia per le possibili conseguenze circa l'ambito di azione del P.M. presso il giudice contabile.

Il messaggio è che l'intero sistema giurisdizionale deve essere diretto, in applicazione dei valori espressi dagli art.li 24, I e II co., e 111 della Costituzione, a risolvere, per quanto possibile, le controversie nel merito, in modo da dare una tempestiva risposta circa l'attribuzione del bene della vita richiesto. Ciò, evidentemente, nell'interesse di chi fruisce del servizio giustizia, soprattutto in un periodo storico, come quello attuale, in cui, per le frequenti oscillazioni giurisprudenziali, risulta spesso estremamente difficile, anche per gli operatori del diritto, individuare il confine fra le varie giurisdizioni. Circostanza che non potrebbe essere ulteriore elemento di ostacolo per chi chiede una tutela giurisdizionale effettiva.

In sostanza, secondo le decisioni in commento, la funzione giurisdizionale vista come servizio al cittadino va intesa in senso unitario, per cui la pluralità delle giurisdizioni deve essere un valore aggiunto e non un elemento di ostacolo o ritardo nella tutela dei diritti ed interessi, anche in coerenza con i moniti della giurisprudenza comunitaria in tema di tempestività ed effettività della tutela giurisdizionale degli stessi.

Le suddette sentenze hanno considerato il principio in questione quale regola generale, immediatamente applicabile, riguardante i rapporti fra tutte le giurisdizioni.

Infatti, la Consulta ha precisato che "è superfluo sottolineare che, laddove possibile utilizzando gli strumenti ermeneutici.....i giudici ben potranno dare attuazione al principio della conservazione degli effetti della domanda nel processo riassunto".

Pertanto, nel caso in cui la Corte di cassazione o lo stesso giudice del merito, a seguito di un giudizio per responsabilità amministrativa instaurato presso il giudice contabile, dichiarino provvisto di potestas iudicandi il giudice ordinario, potrebbe ipotizzarsi una legittimazione del P.M. contabile a proseguire l'azione in riassunzione presso il giudice ordinario.

Ciò in virtù della sua funzione di parte attrice, che agisce autonomamente per il perseguimento di uno specifico interesse sostanziale( e non quale mero sostituto processuale dell'amministrazione), con un ampio spettro di azioni disponibili e poteri non solo processuali.

D'altra parte, non sono mancati nel recente passato tentativi legislativi, poi non realizzati, di legittimare il P.M. contabile ad agire direttamente presso altro giudice, in particolare impugnare presso il giudice amministrativo atti amministrativi illegittimi.

La regola della salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda, espressa dalle sentenze in commento, vale anche, nel caso in cui, a seguito di giudizio instaurato dall'amministrazione presso il giudice ordinario, venga riconosciuta la giurisdizione del giudice contabile, ed il processo proseguito presso quest'ultimo, dal P.M. contabile.

Il principio in discorso sembra suscettibile di un'applicazione anche nella materia pensionistica di cui conosce il giudice contabile, in quanto il relativo giudizio definisce un rapporto tra un privato ed una pubblica amministrazione, non diversamente da quanto accade presso altre giurisdizioni; anche in tale materia possono venire in evidenza questioni problematiche che potrebbero coinvolgere non solo i confini fra la giurisdizione del giudice contabile e quella del giudice ordinario, come nel caso della responsabilità amministrativa, ma anche quelli fra il primo ed il giudice amministrativo; anche nella materia in discorso, possono venire in rilievo decadenze o prescrizioni, a carico dell'avente diritto alla prestazione previdenziale, che andrebbero sanate con il meccanismo della *translatio*.

Come si vede, trattasi di materia particolarmente complessa che necessita di opportuni approfondimenti.

\* \* \*

## **6) Sull'obbligo di denuncia di danni erariali.**

Nel 2007 è stata diramata dalla Procura generale una nuova nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali della Corte.

L'obiettivo di tale nota è stato, in primo luogo, quello di ottenere il massimo della collaborazione nella denuncia di possibili danni erariali, da parte dei soggetti tenuti al relativo obbligo, in modo da consentire al Pubblico Ministero di attivarsi con tempestività, disponendo di ogni utile elemento di valutazione, nei confronti dei presunti responsabili, anche tenuto conto dell'importanza che riveste, per l'efficacia dell'azione pubblica, la possibilità, da parte del Requirente, di intraprendere tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore, compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale previsti dal codice civile, così come prevede l'art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005.

A tale scopo, si è provveduto ad indicare i soggetti tenuti all'obbligo di denuncia, sulla base delle prescrizioni normative in materia (che hanno riguardato anche i titolari di Autorità amministrative indipendenti, quali l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici). Sono stati ritenuti soggetti all'obbligo in discorso anche gli amministratori ed i componenti degli

organi di controllo degli enti pubblici economici e delle società per azioni a partecipazione pubblica, secondo i principi enunciati dal giudice regolatore della giurisdizione, in materia di responsabilità di amministratori o dipendenti per danni causati ai suddetti enti (si vedano, da ultimo, Cass. Sezione un. ord. n. 4511 del 2006 e sent. n. 15458 del 2007). Tale obbligo si è desunto, in via interpretativa, da norme del codice civile. Si pensi, in particolare, all'art. 2392, II comma, c.c., che afferma la responsabilità degli amministratori di società per azioni "se essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose", ed, a proposito degli appartenenti ad organi di controllo, all'art. 2407, II comma, c.c., che dispone nel senso che i sindaci "sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica".

Si è, poi, evidenziato il fondamentale raccordo che deve sussistere fra il P.M. presso il giudice penale e quello presso il giudice contabile, attraverso l'informativa, prevista dall'art. 129, comma 3, delle norme di attuazione del c.p.p., in merito all'esercizio dell'azione penale, nel caso di reati che hanno cagionato un danno all'erario. A tal proposito, anche se l'attuale formulazione della legge stabilisce il suddetto obbligo di informativa solo nei casi di esercizio dell'azione, si sono invitati gli Uffici del P.M. presso il giudice penale a comunicare anche le richieste di archiviazioni, relative a fatti che, pur non costituendo reati, potrebbero, però, concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativa.

Si è, altresì, individuato nel giudice dell'esecuzione, l'organo obbligato ad inviare al competente Procuratore regionale presso il giudice contabile ed al Procuratore generale le sentenze penali di condanna, di cui agli art.li 6, comma 2, e 7 della legge n. 97 del 2001.

E' stata, inoltre, sottolineata l'importanza delle segnalazioni di possibili danni erariali, effettuate dalle articolazioni regionali e centrali della Corte dei conti addette a funzioni di controllo, pur in assenza di un espresso obbligo giuridico in tal senso e nel riconoscimento delle diverse finalità e dei differenti parametri di giudizio propri delle funzioni di controllo e di quelle requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte.

Inoltre, pur essendo esentati dall'obbligo in questione (ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1999) gli addetti alle strutture che, all'interno delle amministrazioni pubbliche, effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico, non si è escluso, in presenza dei relativi presupposti, la sussistenza di un obbligo di denuncia di eventuali danni erariali, in capo ai titolari degli uffici o organi (tenuti all'obbligo in discorso) destinatari delle relazioni degli addetti alle suddette tipologie di controllo.

Un'ulteriore finalità della nota è stata, poi, quella di contemperare l'obiettivo della

massima collaborazione nella denuncia di danni erariali con principi di garanzia.

Infatti, a tale scopo, si è tenuto conto, nell'intestare l'obbligo in discorso, di disposizioni normative specifiche o di principi, comunque, desumibili dall'ordinamento giuridico. Ciò in quanto, conseguendo dalla violazione dell'obbligo una forma di responsabilità amministrativa di natura omissiva (l'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "omesso o ritardato la denuncia", abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento), la stessa per i principi generali (ex art. 40 II co. c.p.) può conseguire solo alla violazione di un obbligo giuridico.

Si è, poi, precisato, che la violazione del dovere in discorso non genera una responsabilità oggettiva o di "posizione", ma presuppone la conoscenza o la possibilità di conoscenza dei presunti fatti dannosi, attraverso l'uso dell'ordinaria diligenza professionale, che può essere pretesa dal soggetto obbligato, in considerazione della qualifica e delle funzioni concretamente espletate.

Infine, nel caso in cui obbligo in discorso è intestato ad un organo collegiale (circostanza che viene in rilievo soprattutto con riguardo agli organi di amministrazione delle s.p.a. a partecipazione pubblica ed, in generale, per gli organi di controllo), si è specificato che lo stesso fa capo all'organo, in sé considerato, e, perciò, a tutti i suoi componenti, nei casi in cui si decide con metodo collegiale. Invece, il dovere in discorso è proprio dei singoli controllori, quando operano individualmente nell'adempimento di specifiche attività di controllo, senza riferire al collegio. Sulla responsabilità amministrativa degli appartenenti agli organi collegiali si è, poi, richiamato l'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994 che rende, eventualmente, imputabili solo coloro che hanno espresso voto favorevole alla decisione produttiva del danno.

\* \* \*

## **7) Limitazioni all'attività del giudice contabile.**

Alle nuove prospettive della responsabilità amministrativo contabile disegnata dal legislatore ed all'ampliamento della giurisdizione ai nuovi soggetti gestori di servizi pubblici e destinatari di pubbliche sostanze fanno stridente contrasto alcune espressioni di recente produzione normativa, che appaiono incuranti delle conseguenze dei loro effetti sui bilanci pubblici.

Un significativo esempio è offerto dai commi 232, 233 e 234 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che hanno consentito ai soggetti nei cui confronti era stata pronunciata sentenza di condanna di chiedere alla competente Sezione di appello, la definizione del procedimento mediante il pagamento di una somma ridotta. È il cosiddetto "condono erariale", che ha ridotto in modo consistente – dal 10 al 30% - l'importo dei risarcimenti a titolo di danno erariale accertato nelle sentenze di primo grado. Esso è stato introdotto con norme la cui stringatezza e scarsa coerenza di sistema hanno indotto

a sollecitare, con numerosi incidenti, interventi del Giudice delle leggi e delle Sezioni riunite di questa Corte, per un più organica messa a punto dell'istituto sotto il profilo processuale e sostanziale, attraverso la definizione dell'ambito oggettivo di applicazione.

Altro esempio di imponente perdita di pubbliche sostanze più diffusamente trattato nel capitolo successivo, è da riconnettere agli effetti del "condono fiscale" introdotto con la legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (finanziaria 2005), che ha stabilito la possibilità di sanare, con le modalità ivi previste, le irregolarità amministrative che hanno inciso sulle partite debitorie o creditorie nascenti dai ruoli. All'art. 1, comma 426, è stato infatti previsto che "In attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione... hanno facoltà di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio compiute fino alla data del 20 novembre 2004, dietro versamento della somma di 3 euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali ad essi affidati in concessione alla data del 1 gennaio 2004..." Con successivi interventi legislativi è stato stabilito che le irregolarità compiute nell'esercizio dell'attività di riscossione non determinano il diniego del diritto al rimborso o del discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo o delle definizioni automatiche delle stesse. È stato inoltre prorogato, sia il termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità (legge n. 80 del 14 maggio 2005), sia quello dell'adesione alla sanatoria prevista dall'art. 1, commi 426 e 426/bis, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (D.L. 14 marzo 2005, n. 35 e D.L. n. 203 del 30 settembre 2005).

Il D.L. n. 223/2006 (lett. b, art. 35, comma 26 quater) escludeva dalla sanatoria esattoriale le partite inficiate da falsità in atti redatti dai dipendenti delle concessionarie, accertate in sede penale con sentenze passate in giudicate.

Il recentissimo D.L. 31.12.2007, n. 248 (in corso di conversione) con l'art. 41, fa cadere anche tale esclusione, allargando ancora l'ipotesi di sanatoria.

Va infine menzionato il cosiddetto condono statistico (art. 44 D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, in corso di conversione), che, con formula ellittica, prevede una sanatoria, ai fini dell'applicazione delle sanzioni, delle irregolarità relative alla violazione dell'obbligo di risposta ai questionari, con ciò consentendo, oltre ad un alleggerimento della posizione di imprese che non hanno mai risposto ai questionari dell'Istat, un esonero da responsabilità dei soggetti che non hanno mai provveduto ad applicare le sanzioni.

Peraltro sembra che già in sede di conversione sussistano notevoli perplessità sul contenuto della norma in questione.

## **8) L'attività di riscossione dei tributi.**

Sono proseguite, nel 2007, le azioni giurisdizionali avverso le irregolarità rilevate dalle Procure regionali sulle attività delle società incaricate del servizio della riscossione dei tributi. Parallelamente, gli organi inquirenti contabili hanno avviato l'attività di

monitoraggio sul nuovo sistema della riscossione introdotto con la legge 311/2004, soprattutto per quanto riguarda il puntuale assolvimento dei fini istituzionali, da parte dei soggetti incaricati della riscossione, e l'azione di controllo da parte degli organi preposti.

L'introduzione di un nuovo sistema per lo svolgimento delle attività di riscossione, è noto, fu sollecitato proprio dalla Corte dei conti, la quale, in occasione dei referti al Parlamento resi in sede di apertura degli ultimi anni giudiziari e dei relativi giudizi di parificazione, ebbe a denunciare gravissime violazioni agli obblighi di servizio e contrattuali da parte dei concessionari; le indagini fecero emergere ingentissimi danni erariali derivanti da mancate entrate.

Per più ampi dettagli si rinvia alle relazioni ed alle requisitorie svolte negli anni passati, in cui venivano denunciate progressive ed allarmanti flessioni negative nell'attività di riscossione nonché procedure e processi di conduzione del servizio che non lasciavano intravedere inversioni di tendenze. In particolare, sul vecchio sistema venne osservato che<sup>7</sup> le ragioni delle deludenti performances risiedevano, principalmente, in una politica aziendale di gestione del servizio diretta a trarre massimi profitti con minimi costi e condotta entro un rapporto "protetto" da normative che, sostanzialmente, generavano situazioni di monopolio a favore degli Istituti di credito.

Fu altresì censurata una politica che indirizzava le Concessionarie a privilegiare non la riscossione coattiva, bensì una gestione puramente "amministrativa" delle somme versate spontaneamente dai contribuenti a seguito della notifica della cartella di pagamento, con una scarsissima incidenza della vera e propria attività esecutiva degli stessi concessionari e, quindi, del valore aggiunto ritraibile da quest'ultima.

Ed infatti, nonostante i provvedimenti di riforma introdotti nel 1999 (L. 112/1999) che avevano ridefinito i compensi e fornito nuovi strumenti operativi "le concessionarie non avevano risposto alle legittime aspettative di radicale cambiamento della propria cultura imprenditoriale ed avevano continuato ad ispirarsi ad una mentalità non orientata alla massimizzazione delle riscossioni ed alla necessaria trasformazione della propria struttura organizzativa e delle proprie strategie operative".

Le predette modalità operative hanno generato reazioni anche sul piano giudiziario in quanto le inadempienze contrattuali hanno fatto emergere fattispecie che rivestono carattere penale (reati di falso, truffa e falso ideologico) ed ipotesi di danno. Gran parte delle censure mosse, sia in sede penale che contabile, hanno trovato riscontri in sentenze di condanna che, per i soli profili di danno, all'attualità, ammontano a circa 30 milioni di euro.

In tale stato di cose è intervenuta la legge di riforma (divenuta operativa nell'ottobre 2006) annunciata con la legge finanziaria del 2005 (legge n. 311 del 30.12.2004) e definita con il D.L. n. 203/2005, convertito nella legge n. 248/2005, che

---

<sup>7</sup> Cfr. relazione del Procuratore Generale in occasione del giudizio di parificazione per l'anno 2005

ha portato ad una radicale rivisitazione dell'intero sistema passato, dalla gestione in concessione affidata per lo più a istituti di credito, alla gestione diretta del servizio da parte dell'Agenzia delle Entrate per il tramite di un nuovo soggetto (la Riscossioni s.p.a.) sostanzialmente di natura pubblica ma operante in regime di diritto privato.

Non è certo compito del Procuratore Generale analizzare, almeno in questa sede, la rispondenza del nuovo sistema alle finalità enunciate dal legislatore, né si dispone, ancora, di parametri sufficienti per formulare valutazioni e giudizi.

Sembra utile offrire dati sulle indagini e le iniziative delle Procure regionali e sulle vicende processuali che hanno interessato le Sezioni Giurisdizionali regionali, nonché sugli sviluppi che tali vicende hanno avuto in sede di appello e sulle iniziative e le posizioni assunte dalla Procura Generale sulle varie questioni poste con i gravami.

*Le indagini delle Procure della Corte dei conti e le risultanze processuali.*

Si è già ricordato che l'attività di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria e l'azione di intelligence della Guardia di Finanza avevano portato a fare emergere procedure di riscossione irregolari in numero così elevato da fare ritenere che le violazioni di legge erano elevate a sistema. Le inchieste avevano condotto alla scoperta di centinaia di migliaia di posizioni caratterizzate da false rappresentazioni di attività documentate in verbali dove venivano attestati accessi (irreperibilità) ed atti esecutivi (pignoramenti negativi) mai eseguiti. Un fenomeno riscontrato in quasi tutte le realtà territoriali dove sono state effettuate le verifiche e che ha trovato massicci riscontri giudiziari soprattutto nelle Regioni dell'Emilia Romagna e del Veneto.

Per fermare le analisi alle sole fattispecie portate all'esame dei giudici contabili, le partite tributarie per le quali sono state giudizialmente accertate irregolarità nella riscossione assommano a tutt'oggi a circa duecentomila casi; si ha, tuttavia, ragione di ritenere che in realtà il fenomeno sia assai più esteso: è emersa la punta di un iceberg che, stante la complessità e la onerosità delle indagini che hanno impegnato per anni, Amministrazione finanziaria, Guardia di finanza, Procure contabili e Procure della Repubblica, sembra impossibile fare emergere interamente. L'enorme impiego di risorse che è stato profuso nelle indagini (si è dovuto ripercorrere, per ogni singola partita tributaria sospettata di vizi nella riscossione, l'intero iter procedurale) e la complessità dei giudizi, hanno consigliato gli inquirenti contabili e penali e gli uffici ispettivi dell'Amministrazione, di fermarsi ai soli casi più eclatanti: ciò, ovviamente, per non sottrarre ulteriori preziose risorse ad altre importanti compiti istituzionali, in primis, a quello dell'evasione fiscale.

In sede locale, le Sezioni Giurisdizionali Regionali, attivate dalle locali Procure contabili che hanno promosso giudizi di responsabilità per danno, hanno, come già ricordato pronunciato condanne per circa 30 milioni di euro. In via amministrativa, le competenti Direzioni Regionali delle Entrate, a fronte di richieste di riconoscimento di

quote inesigibili, non hanno riconosciuto rimborsi e/o scarichi per circa 10 milioni di euro. Inoltre, l'Agenzia delle Entrate non ha proceduto ad ulteriori versamenti delle somme pretese dai concessionari in riconoscimento della c.d. liquidazione automatica delle quote inesigibili prevista dall'art. 60 del dlgs n. 112/1999. Anche tutti i provvedimenti negativi delle Agenzie delle Entrate, sono stati impugnati davanti al Giudice contabile, il quale, nella quasi generalità dei casi ha riconosciuto congruo l'operato dell'amministrazione ed ha, pertanto, respinto i ricorsi.

Avverso tutte le sentenze delle varie Sezioni Giurisdizionali, le Società Concessionarie hanno interposto appello. Allo stato attuale pendono, davanti alle Sezioni Giurisdizionali Centrali d'Appello della Corte dei conti, in attesa di definizione, circa 120 gravami.

Senza volere entrare nel dettaglio delle complesse vicende processuali che caratterizzano questa fase del processo, occorre fare cenno che, nelle more della definizione dei vari giudizi è intervenuta una legge sulla c.d. sanatoria esattoriale (art. 1, comma 426, L. 311/2004) la quale consentirebbe, secondo quanto sostengono gli appellanti, di chiudere ogni vicenda processuale mediante la cessazione della materia del contendere. I concessionari, infatti, hanno aderito alla condizione posta dalla c.d. sanatoria versando la somma di euro 3 per abitante prevista da quella norma (risultano versati circa 180 milioni di euro). Tuttavia, la soluzione prospettata, non appare di agevole applicazione, in quanto, tra l'altro, occorre ancora accertare (e si tratta di una verifica assai laboriosa trattandosi di controllare innumerevoli posizioni) se non ricorrano, per ogni singolo giudizio e per ogni singola partita d'imposta oggetto di giudizio, le condizioni di esclusione poste con l'art. 35, comma 26 quater, del D.L. n. 233 del 4.7.2006. Per i giudizi per i quali si è già tenuta una prima fase dibattimentale, i Collegi hanno ritenuto di ordinare istruttorie suppletive.

Ulteriore ostacolo alla definizione dei giudizi mediante la cessazione della materia del contendere, deriva dalla delicatissima questione posta nei processi d'appello dalla Camera di Commercio di Bologna circa la costituzionalità della norma sulla sanatoria che ignorerebbe, nell'assegnare il compenso di euro 3 per abitante unicamente all'Agenzia delle Entrate, che parte dei tributi irregolarmente non riscossi (quelli di natura non erariale) sono di competenza di altri Enti (principalmente Enti locali e Camere di commercio). Tali Enti lamentano che dovrebbero rinunciare, senza alcun corrispettivo, a somme di loro spettanza: somme, peraltro, necessarie per l'assolvimento di compiti istituzionali. Ogni valutazione sulla rilevanza e la fondatezza della censura di costituzionalità è tuttora in sospeso in attesa dell'esito delle istruttorie sulle altre condizioni di ammissibilità della sanatoria.

## **9) Profili di responsabilità amministrativa derivanti dalle violazioni del diritto comunitario e dalle decisioni in materia di aiuti di Stato.**

Nel corso del 2007 la Procura Generale ha avviato una intensa attività di controllo e monitoraggio delle violazioni del diritto comunitario perpetrate dalle amministrazioni pubbliche, già accertate in sede comunitaria, sia per i riflessi macroeconomici sul bilancio dello Stato italiano, sia per quanto riguarda le responsabilità personali dei funzionari e amministratori pubblici produttive di danno.

Come noto l'appartenenza all'Unione europea pone precisi vincoli a carico degli Stati nazionali e alle amministrazioni pubbliche il cui mancato rispetto può assumere conseguenze molto gravi dal punto di vista patrimoniale e finanziario.

Infatti, ove venga accertato dalla Corte di giustizia della CE, tramite cosiddetta procedura di infrazione ex art. 226 CE, l'inadempimento di uno Stato agli obblighi derivanti dal Trattato, scatta un obbligo di conformazione al giudicato entro un termine preciso, decorso il quale, può essere chiesta dalla Commissione la condanna dello Stato stesso ad una sanzione pecuniaria la cui entità viene commisurata alla gravità dell'infrazione e alla sua durata.

Come già rilevato nello scorso mese di giugno, in occasione dell'intervento del Procuratore generale nel giudizio di regolarità del Rendiconto generale dello Stato nell'anno 2006, l'Italia ha subito ben 13 sentenze di condanna, dato che colloca il nostro Stato al secondo posto nella graduatoria "negativa" degli Stati membri evidenziata dalla Corte di Giustizia nella sua relazione annuale per il 2006, che vede al primo posto, con 19 sentenze di condanna, il Lussemburgo.

Malgrado si sia verificato un miglioramento sul versante dei procedimenti pendenti all'ottobre 2007 (223 a fronte dei 275 del 2006) e ciò anche grazie alla creazione della struttura di missione da parte del dipartimento per le politiche comunitarie, anche nell'anno 2007, sono state pronunciate da parte della Corte di giustizia 13 sentenze di condanna ex art. 226 CE nei confronti dell'Italia per violazioni di vario genere molte delle quali legate direttamente o indirettamente alla mancata applicazione delle normative europee in materia di rifiuti.

In particolare con tre recenti sentenze del 18 dicembre 2007 la Corte si è pronunciata su violazioni concernenti alcune indebite limitazioni dell'ambito di applicazione della disciplina nazionale dei rifiuti (Causa C-194/05), la mancata inclusione nella nozione di rifiuto degli scarti alimentari derivanti dall'industria agroalimentare, (causa C-195/05), la violazione delle direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE in materia di individuazione delle sostanze o oggetti destinati alle operazioni di smaltimento o di recupero e dei residui di produzione che possono essere riutilizzati, (causa C-263/05).

La sentenza del 26 aprile 2007, Causa C-135/05, ha accertato l'inadempimento dell'Italia per non aver adottato tutti i provvedimenti necessari per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e per vietare

l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti stessi.

Sempre collegata alla materia dei rifiuti è la sentenza di infrazione del 18 luglio 2007 che ha constatato la violazione delle direttive sugli appalti pubblici di servizi da parte dell'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia (causa C-382/05), mentre si riferisce a violazioni ambientali, la sentenza del 5 luglio 2007 che censura la mancata valutazione dell'impatto ambientale in un progetto recupero di rifiuti, (causa C-255/05).

Da segnalare anche la sentenza del 29 novembre 2007 inerente alla mancata conformazione da parte dell'Italia alla direttiva comunitaria sull'indennizzo delle vittime di reato (causa C-C-112/07).

Le ripetute violazioni di regole comunitarie da parte del nostro Paese è segnale che merita la più attenta considerazione ed una assunzione precisa di responsabilità per i notevoli danni, patrimoniali e non, che vengono arrecati all'intera collettività nazionale.

Le Procure regionali della Corte dei conti hanno avviato una serie di istruttorie nelle quali la responsabilità di amministratori e funzionari presuppone la violazione di norme di origine comunitaria in materia (tra l'altro) di appalti pubblici di servizi, di concorrenza, di tutela dei diritti fondamentali, molte delle quali già sfociate in sentenze di condanna. Settore in continua espansione è poi quello della scorretta utilizzazione dei finanziamenti comunitari e dei contributi pubblici erogati tramite i fondi strutturali connesso a quello delle "frodi comunitarie".

Anche nella materia degli aiuti di Stato, erogazioni di risorse pubbliche a favore di imprese, suscettibili di incidere sulla concorrenza ed in quanto tali incompatibili salvo diversa valutazione della Commissione con le norme del Trattato CE, la Procura generale e le Procure regionali verificano lo stato dell'ottemperanza da parte delle amministrazioni pubbliche a decisioni della Commissione comportanti obblighi di recupero di aiuti illegittimi.

Per conformarsi ad alcune decisioni della Commissione il 16 febbraio 2007 è entrato in vigore il decreto-legge n. 10 del 15 febbraio 2007, convertito dalla legge 6.4.2007 n. 46 recante le "Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali".

L'articolo 1, del decreto legge, detta i criteri da adottare per il recupero degli aiuti concessi dallo Stato alle società a totale o prevalente partecipazione degli enti locali ("ex-municipalizzate"), dichiarati illegittimi dalla Corte di giustizia delle Comunità europee; (decisione del 5 giugno 2002).

Come reso noto dall'Agenzia delle entrate, in relazione alle esenzioni fiscali concesse in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico istituite ai sensi dell'art. 22 legge 8 giugno 1999 n. 142, alla data del 13 aprile 2007 a fronte di aiuti erogati pari ad euro 94.465.426,36 per capitale ed euro 60.046.048,96 per

interessi, sono stati recuperati euro 18.474,81 per capitale ed euro 25.193,46 per interessi. Per quel che attiene invece alla decisione della Commissione dell'11 dicembre 2001 (esenzioni fiscali a favore di banche) alla data del 31 dicembre 2006 il totale recuperato dagli istituti bancari con la procedura ammonta ad euro 980.095.498,00, ed il relativo debito è stato iscritto a ruolo in data 21 dicembre 2006.

I risultati ancora parziali dell'attività avviata dalla Procura generale, in relazione al recupero degli aiuti da parte delle amministrazioni all'esito di numerose decisioni della Commissione CE, consente di affermare che malgrado il persistere di numerose difficoltà, legate in primis al tecnicismo delle regole disciplinanti il recupero degli aiuti, si stanno facendo numerosi passi in avanti, specie per merito dei giudici nazionali che, anche attraverso il dialogo con la Corte di giustizia tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale ex art. 234 CE, nelle sue varie forme, stanno acquisendo una nuova prospettiva comunitaria dei limiti entro cui può essere assicurata dal diritto nazionale la tutela dei soggetti beneficiari di aiuti oggetto di recupero.

Il mancato recupero di aiuti di Stato ovvero le indebite erogazioni di risorse a favore di imprese pubbliche che non rispettano i criteri stabiliti in sede comunitaria possono, infatti, configurare altrettante ipotesi di responsabilità amministrativa.

#### **- Frodi comunitarie - OLAF**

Anche nel corso del 2007 sono proseguite le attività inquirenti e giurisdizionali nel settore della illecita percezione o utilizzazione di finanziamenti provenienti dall'Unione europea, erogati nell'ambito della politica agricola comune e della politica di coesione, nonché dei relativi cofinanziamenti nazionali.

Il contrasto alla irregolarità ed alla frode delle risorse comunitarie costituisce un obbligo giuridico per ogni stato membro dell'Unione sulla base delle disposizioni del Trattato, in base alle quali gli stessi sono tenuti a "...cooperare con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria..." (art. 274, 1° comma del Trattato) ed utilizzare "...per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari..." (art. 280, 2° comma).

Il mancato adempimento a detti obblighi espone lo Stato a responsabilità per il mancato recupero delle risorse frodate mentre l'utilizzo non conforme ai programmi delle risorse erogate si risolve in ogni caso in danno per il Paese membro, oltre che per la Comunità, in ragione del mancato perseguimento degli scopi dell'erogazione, con mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia (nel caso delle frodi alle entrate nel mancato incremento del bilancio comunitario) e sostanziale "spreco" di risorse pubbliche (cfr. Sezioni unite civili della Corte di cassazione, 12 ottobre 2004, n. 20132- ord.) e parallelo illecito arricchimento di soggetti beneficiari.

La giurisdizione della Corte dei conti (già in precedenza affermata per il settore

della formazione professionale cofinanziato dal fondo sociale europeo - FSE) è stata confermata dalla Corte di Cassazione, sezioni unite civili, che con ordinanza n. 4511 del 1° marzo 2006 ha affermato che, nel settore delle erogazioni ai settori produttivi (sia che si tratti di fondi di provenienza comunitaria che nazionale) sussiste la giurisdizione della Corte dei conti, in sede di giudizio di responsabilità amministrativo contabile, anche nei confronti di soggetti privati percettori di risorse pubbliche nell'ambito di programmi nazionali o comunitari diretti al sviluppo economico e sociale. L'ordinanza ha confermato, da un lato, l'equiparazione, ai fini della rilevanza in tema di responsabilità amministrativo contabile, dei fondi nazionali e di quelli comunitari, dall'altro, l'ampliamento del quadro generale delle posizioni soggettive rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti che, con riguardo alle erogazioni di fondi pubblici (comunitari e nazionali), si estende ai soggetti (persone fisiche o giuridiche) che abbiano percepito fondi e ne abbiano sviato la destinazione a fini non previsti, oltre che rispetto a tutti i soggetti incaricati di funzioni di controllo e verifica.

Ciò ha posto le procure regionali della Corte di fronte a nuove e complesse attività di indagine in particolare con riguardo alla possibilità di attivare tempestive misure cautelari, alla possibilità che detti soggetti privati siano costituiti in forma societaria finalizzata alla realizzazione di illeciti, alla possibile partecipazione a tali soggetti societari di forme organizzate di criminalità.

Inoltre la decisione di condanna emessa nei confronti di un percettore costituisce un accertamento giurisdizionale nei confronti del medesimo, valorizzabile sia nei confronti della Comunità europea con riguardo alla concreta azione di tutela delle risorse comunitarie da parte dello Stato membro, sia nei confronti dello stesso percettore non soltanto sotto il profilo della esecuzione coatta, ma ancor prima quale elemento di affermazione della certezza, liquidità ed esigibilità del credito a valere su eventuali altre erogazioni di cui il medesimo avesse eventualmente diritto (compensazione).

In tale contesto, anche nel corso del 2007 è proseguita l'attenzione al fenomeno delle frodi e delle irregolarità da parte della Procura generale, che ha incentivato i rapporti di collaborazione informativa e di assistenza con l'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF) sulla base del protocollo di collaborazione del 23 giugno 2006. In tale ambito la Procura generale ha esteso le comunicazioni di rilievo anche alla Direzione nazionale antimafia per i casi riguardanti fattispecie che hanno evidenziato il coinvolgimento di soggetti (persone fisiche o società) percettori di indebiti finanziamenti, contigui ad organizzazioni criminali. Analogo raccordo diretto all'acquisizione tempestiva di notizie sui fatti di frode ed irregolarità è stabilito con il Comando generale della Guardia di Finanza che, nel corso del 2007, ha riferito di 559 verifiche concluse con un danno ipotizzato di 343 milioni di euro e relative ad erogazioni intervenute tra gli anni 2001-2005. Ugualmente segnalazioni su frodi in agricoltura vengono trasmesse dal

Comando carabinieri politiche agricole.

Nel 2007 sono state emesse molteplici decisioni delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

La Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo con sentenza dell'11 gennaio 2007, n. 32/07/R relativa a fondi erogati dal FESR sul programma operativo regionale, ha pronunciato sul merito della vicenda già oggetto dell'ordinanza 4511/2006 citata, con condanna in via principale della s.r.l. che aveva indebitamente utilizzato i fondi ed in via sussidiaria della banca che aveva curato l'istruttoria del finanziamento, per un danno di euro 183.445,50.

La Sezione Puglia, con la sentenza 182/2007 del 26 marzo 2007 ha pronunciato condanna, per l'importo di 856 mila euro, in fattispecie relativa ad indebita erogazione di contributi FEOGA-G nel settore dell'olio d'oliva, con profili di coinvolgimento corruttivo di funzionari pubblici.

La Sezione IIII centrale di appello, con la sentenza n. 72 del 2 marzo 2007 ha pronunciato condanna per l'importo di 214 mila euro in relazione alla inutilizzazione di struttura diretta alla ricerca applicata nell'ambito della regione Campania finanziata con fondi di provenienza comunitaria.

La Sezione giurisdizionale per le Marche, con la sentenza n. 389 del 13 agosto 2007, ha pronunciato condanna di una s.r.l. e di funzionari regionali, per l'importo di euro 486.436,17 in un giudizio promosso dalla Procura regionale a seguito di istruttoria svolta in collaborazione con l'OLAF, in relazione ad indebita percezione di contributi comunitari nel settore dell'agricoltura (FEOGA-orientamento).

La Sezione regionale della Campania ha inoltre emesso la sentenza n. 319/2007 con la quale ha condannato una s.r.l, il suo rappresentante legale e, in via sussidiaria, la banca concessionaria, al pagamento di euro 87.112, in relazione ad indebita utilizzazione di un contributo erogato per il potenziamento e la razionalizzazione di uno stabilimento produttivo.

Infine la Sezione Liguria con sentenza n. 599/07 ha condannato un ente di formazione professionale ad un risarcimento di circa 3,43 milioni di euro per distrazione dei fondi ricevuti dalla competente amministrazione regionale.

L'estensione soggettiva della giurisdizione consolidatasi nel 2006 ha determinato un incremento delle iniziative delle procure regionali dirette al risarcimento dei danni connessi all'indebita percezione o utilizzazione di fondi nei vari settori di intervento comunitario e nazionale, per un importo complessivo richiesto di circa 35 milioni di euro.

Per quanto attiene agli interventi in agricoltura (FEOGA) risultano emessi 33 atti di citazione (di cui 30 da parte della Procura Calabria).

In tale settore la Procura Molise ha richiesto un sequestro conservativo per l'importo di oltre 11 milioni di euro con riferimento ad indebita percezione di fondi da

parte di una cooperativa agricola, ottenuti anche per il coinvolgimento di funzionari dell'amministrazione statale, che avevano attestato il completamento di progetti finanziati ma non realizzati.

Ulteriore fattispecie attiene alla citazione da parte della Procura Liguria di funzionario comunale e della coniuge del medesimo che avevano ottenuto l'erogazione di fondi FEOGA-orientamento sul piano sviluppo rurale della regione Liguria 2000-2006, per la ristrutturazione di complessi immobiliari di proprietà dei medesimi per finalità meramente speculative ed estranee alle finalità delle erogazioni stesse, peraltro realizzate in zona sottoposta a vincolo paesistico e quindi concretando opere abusive, con sequestro conservativo fino ad 800.000 euro.

Nell'ambito dei finanziamenti alla pesca (SFOP) la Procura Sicilia ha emesso atto di citazione per euro 359.279 in relazione a gravi irregolarità nella realizzazione di un impianto di maricoltura, segnalate dalla competente direzione regionale; la Procura Campania ha emesso atto di citazione per euro 26.584 nei confronti di soggetto beneficiario di contributo FEOGA-orientamento relativo all'acquisto di macchinari agricoli di cui era stata accertata la successiva restituzione al venditore sia dei macchinari che del prezzo pagato a fronte di fattura emessa e presentata all'amministrazione erogatrice del finanziamento; ulteriore citazione per euro 3.418.000 e sequestro conservativo è stata emessa per frodi nel settore della riforestazione con coinvolgimento di privati imprenditori e funzionari pubblici.

Nel settore dei finanziamenti per lo sviluppo regionale (FESR) la Procura Calabria ha emesso atto di citazione per l'importo di oltre due milioni di euro nei confronti degli amministratori di una società che aveva ottenuto finanziamenti per la realizzazione di uno stabilimento per la rigenerazione di rifiuti plastici essendo stata accertata la immissione nello stabilimento di macchinari usati anziché nuovi e la sovrapposizione di spese.

Nell'ambito dello stesso settore (FESR) la Procura Campania ha emesso atti di citazione relativi a fondi percepiti indebitamente tramite lo strumento della legge 488/92, rispettivamente, da parte di s.r.l. nel settore industria (produzione di termocamini) con danno contestato alla s.r.l. e ai due amministratori per importo di euro 309.538,56 e da parte di s.n.c. con investimenti nel settore alberghiero e richiesta di risarcimento nei confronti della s.n.c., dei due amministratori della s.n.c. e del rappresentante legale della stessa, per importo di euro 1.411.000,00.

Ulteriori atti di citazione hanno riguardato società (e relativi legali rappresentanti) beneficiarie di contributi pubblici, nazionali (sulla base della legge 488/92) e comunitari in relazione alla mancata realizzazione dei programmi di investimento finanziati, a fronte di contributi ottenuti con la presentazione di documentazione non veritiera e riguardanti uno stabilimento per la produzione di prodotti dolciari che era risultato essere stato

distratto per il pagamento di debiti pregressi della stessa società (danno di euro 820.294) e una ditta individuale nel settore della pasticceria i cui macchinari erano risultati obsoleti benché risultassero acquistati con il contributo comunitario (danno di euro 82.253). La stessa Procura Campania ha emesso invito a dedurre nei confronti di s.r.l. nel settore della produzione di infissi e del suo rappresentante legale e titolare in relazione alla produzione all'amministrazione di documentazione non veritiera circa macchinari acquistati e finanziati, con contestuale sequestro conservativo di beni immobili per euro 690.000.

La Procura Liguria ha emesso due citazioni per frode al FESR rispettivamente per euro 8.981 e 22.248 in relazione ad indebita utilizzazione di finanziamenti per la ristrutturazione di immobili.

La Procura Molise ha emesso invito a dedurre e contestuale richiesta di sequestro conservativo per l'importo di euro 689.717, nei confronti di un consorzio cooperativo a responsabilità limitata e del suo legale rappresentante in relazione a frode con riguardo alla realizzazione di un impianto di maricoltura "off shore".

Con riguardo alle frodi nel settore della formazione professionale cofinanziata dal fondo sociale europeo (FSE) risultano emesse citazioni nei confronti di enti affidatari in relazione ad omesse o incomplete realizzazione dei corsi affidati, da parte della Procura di Bolzano per euro 242.316 e da parte della Procura Lombardia con due atti di citazione rispettivamente per euro 120.214 e euro 2.179.064, con relative richieste di sequestro conservativo. In particolare, con riferimento alla prima vicenda, i convenuti hanno proceduto al pagamento della somma di euro 100 mila con sostanziale totale soddisfacimento della pretesa erariale.

#### **10) Alcuni esiti dell'attività processuale.**

Anche nell'anno in esame l'attività giudiziale in materia di responsabilità amministrative e contabili è stata molto rilevante, vuoi per entità delle condanne vuoi per la qualità dei responsabili.

Con riguardo ad entrambi i profili, possono essere indicate una serie di pronunce di primo e di secondo grado con le quali le Sezioni giurisdizionali della Corte hanno accertato comportamenti illeciti di importanti aziende di credito in pregiudizio degli enti pubblici per conto dei quali avevano assunto i servizi di esattoria e di Tesoreria. Si tratta del noto fenomeno della falsificazione abituale dei verbali di infruttuoso pignoramento, redatti "a tavolino" da dipendenti delle società concessionarie dei servizi di esattoria e tesoreria – tutte emanazioni di banche di rilevante interesse nazionale – e, quindi, impiegati per ottenere dagli enti impositori il rimborso delle quote di gettito erariale falsamente dichiarate inesigibili: in tal modo le società in questione realizzavano lauti profitti, pur sottraendosi alle cure e alle spese della riscossione.

A tale riguardo si possono menzionare la condanna a oltre 19 miliardi delle

vecchie lire (circa 9 milioni di euro) pronunciata nei confronti dell'Unicredit Banca (Sezione I centrale n. 322 del 10 ottobre 2007). Ancora allo stesso fenomeno – talmente deleterio che come si è detto il legislatore è stato costretto a riformare dalla fondamenta l'intero sistema della riscossione delle imposte (vedi, da ultimo, il decreto legge "Visco-Bersani" dell'estate dello scorso anno) – possono ascriversi condanne pronunciate, ancora per molti milioni di euro dalle Sezioni regionali della Corte: si possono ricordare Sezione Abruzzo n. 579/06 recante condanna a oltre 21 milioni di euro, Sezione Veneto nn. 2 e 3 del 2007 con dinieghi di rimborso per somme complessivamente superiori a 2 milioni di euro.

Altre pronunce hanno riguardato rilevantissimi danni cagionati all'Erario da incertezze o inadeguatezze, per non dire connivenze, poste in essere da agenti dell'Amministrazione finanziaria nel contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale: tra le molte, va menzionata la decisione della Sezione I centrale n. 466/07 che ha condannato a risarcimenti di oltre 15 milioni di euro per ritardi nell'accertamento di tributi sino alla decadenza del correlato potere di accertamento degli Uffici finanziari.

Eguale importante è stata l'attività giurisdizionale dispiegata dalla Corte per il recupero di ammanchi, appropriazioni e distrazioni di fondi pubblici addebitabili a vertici di enti e uffici della P.A. Si veda, ad esempio, Sezione I centrale n. 45/07 dove i vertici di un Centro sportivo affiliato al CONI sono stati condannati al pagamento di oltre 2,4 milioni di euro a seguito di erogazione di contributi non dovuti e malversazioni varie. La stessa Sezione I centrale, inoltre, con la sentenza n. 473/07 ha condannato il Presidente di una Regione per avere erogato contributi non dovuti ad una società concessionaria di autolinee, della quale è risultato essere un socio "occulto".

Si veda anche Sezione Liguria n. 699/07, che ha riguardato un notevole danno conseguito all'organizzazione dei cd. "corsi-fantasma" di formazione professionale e all'appropriazione dei correlati contributi regionali per oltre 1,9 milioni di euro. A consimile tipologia d'illecito possono essere ascritte Sezione Molise n. 74/07, che ha condannato alti dirigenti regionali a risarcire oltre 900.000 euro per indebita erogazione di contributi maggiorati in favore di concessionari di autolinee, nonché Sezione Calabria n. 664/07, che ha condannato al risarcimento di 1 milione di euro il direttore di un sede provinciale dell'INPS per avere emesso in favore di nominativi di comodo e, quindi, incassato in proprio mandati di pagamento per posizioni previdenziali inesistenti e create mediante alterazione di evidenze informatiche.

In aumento sono risultate le condanne per danni materiali e per danni all'immagine pronunciate a seguito della percezione di tangenti concussive e corruttive da parte di agenti di enti pubblici nel corso della stipula di contratti: si può menzionare Sezione Lombardia n. 414/07, recante condanna ad oltre 2,4 milioni di euro per danni materiali e "moralì" in pregiudizio di una società in mano pubblica (la nota Enipower

S.p.a.).

Nelle articolazioni regionali – Procure e Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti – si è svolta un'attività processuale di grande rilevanza sia per l'entità dei danni emersi a seguito delle istruttorie, che per l'entità di recuperi e condanne in favore di Amministrazioni ed Enti danneggiati da illeciti posti in essere vuoi dai propri amministratori e dipendenti vuoi da altri agenti pubblici nel quadro del cd. "danno obliquo", quando cioè il danno sia arrecato ad un ente diverso da quello di appartenenza.

Di non minore rilevanza sono stati i risultati conseguiti mediante attività propriamente processuali delle Sezioni e delle Procure.

Anzitutto merita di essere segnalato che in molte Procure regionali sono state attivate azioni revocatorie a tutela e garanzia dei crediti risarcitori in applicazione del comma 174 dell'art. 1 L. n. 266/05.

Va inoltre considerato che in molte Procure sono pervenute denunce per danni cd. "ambientali" in applicazione dell'art. 313 comma 6 del cosiddetto codice ambientale approvato con D. Leg.vo n. 152 del 3 aprile 2006 (cfr. pag. 13).

Con riguardo a tale tipo di danni merita di essere segnalata l'istruttoria avviata dalla Procura Sardegna per il disastro ambientale conseguito al ripascimento della spiaggia in località Poetto nel Comune di Cagliari.

Un relativo incremento delle denunce si registra anche per quanto riguarda l'indebita copertura di spese correnti mediante indebitamento, secondo il tipo d'illecito contabile definito dall'art. 30 comma 15 della L. n. 289/02: di particolare rilevanza sono i casi trattati dalle Procure contabili in Puglia e in Sicilia.

Possono altresì menzionarsi la citazione n. 01107 per danni quantificati in 120 milioni di euro dalla Procura per il Lazio in pregiudizio del CONI e della Federazione Gioco Calcio ed ascritti a loro amministratori e dipendenti nella vicenda mediaticamente nota come "calciopoli" e la sentenza della Sezione Lazio n. 1527/07 recante condanna a 5 milioni di euro per abnorme proliferazione di contratti a trattativa privata dietro percezione di tangenti; la citazione in data 28 giugno 2007 che la Procura Lazio ha notificato ad agenti di una ASL romana per fatti di peculato di circa 40 milioni di euro posti in essere mediante falsi e truffe in pregiudizio dell'ente di appartenenza.

Va altresì evidenziata la citazione notificata dalla Procura Friuli Venezia Giulia in un caso in cui, non essendosi posti in essere i necessari atti di sospensione delle erogazioni e di recupero dell'indebito, sono stati tratti a giudizio contabile, per un danno di oltre 14,5 milioni di euro, il Presidente e la Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia per competenze retributive indebitamente corrisposte al personale regionale a seguito dell'esecuzione di un contratto collettivo di lavoro non previamente certificato dalla Corte dei conti.

Non si può concludere questo breve, necessariamente sommario, "excursus" sulle

attività delle Procure regionali senza fare un cenno, per l'esemplarità della fattispecie, al giudizio contabile avviato dalla Procura regionale Piemonte con citazione n. V2004/00620 in un caso di grave frode perpetrata in pregiudizio dell'Università di Torino mediante la sostituzione di inidoneo elaborato di esame con altro falsamente intestato in favore di un candidato a scuola medica di perfezionamento: in questo caso è stato contestato ai responsabili non soltanto il danno correlato alla grave perdita di prestigio e fiducia nell'istituzione universitaria, ma anche il danno da disservizio e distrazione di fondi, distolti dalla loro dovuta destinazione per favorire un candidato inidoneo a detrimento di altri più meritevoli.

#### **- *Personale pubblico.***

Per quanto riguarda le fattispecie di responsabilità amministrativa, connesse alla gestione del personale pubblico, nel 2007 non sono mancate citazioni delle Procure regionali per assenze ingiustificate dal servizio (Procura Veneto, Procura Toscana, Procura Sicilia, Procura Liguria, Procura Campania), per illegittimo inquadramento (Procura Veneto, Procura Molise), per fatti di corruzione o concussione (Procura Toscana, Procura Piemonte, Procura Liguria, Procura Emilia Romagna, Procura Campania), per falsi riconoscimenti di invalidità (Procura Toscana), per retribuzioni non dovute (Procura Sicilia, Procura Liguria, Procura Calabria, Procura Campania), per omissione di norme sulla sicurezza sul lavoro (Procura Calabria), per illecito conferimento incarichi esterni (Procura Campania, Procura Emilia, Procura Liguria, Procura Sicilia, Procura Veneto, Procura Toscana).

Sui possibili effetti negativi sul pubblico erario di alcune modalità di acquisizione delle risorse umane, si segnala la questione delle varie forme di c.d. esternalizzazione di servizi ed attività, oggi consentite ad amministrazioni pubbliche, che non sempre determinano costi minori rispetto ad ordinarie modalità di provvista del personale, considerati anche i compensi per le agenzie di intermediazione.

#### **- *Appalti e forniture.***

L'attività giurisdizionale del 2007 ha evidenziato il permanere di profili di patologia connessi all'attività contrattuale, sia con riferimento alla realizzazione di lavori ed opere pubbliche sia in tema di forniture di beni e servizi, riscontrandosi il ripetersi di fattispecie di mancata o incompleta realizzazione di opere pubbliche, mancata utilizzazione di progetti, illecito ricorso alla revisione dei prezzi contrattuali, danni conseguenti ad indebite sospensioni di lavori, interessi passivi derivanti da ritardati pagamenti, acquisti o locazioni a prezzi maggiorati, non utilizzazione di beni strumentali, scarsa programmazione degli approvvigionamenti.

Frequenti i casi di irregolarità nell'affidamento e nella gestione degli appalti collegati a comportamenti integranti corruzione o concussione con conseguenti condanne per danno all'immagine della pubblica amministrazione.

In particolare fra le decisioni emesse risultano casi relativi a contenziosi connessi ad acquisti in leasing da parte di ente comunale (Sezione Lazio, n. 4 del 1° gennaio 2007); irregolare gestione del contenzioso contrattuale in tema di opere pubbliche da parte di amministratori e funzionari di ente locale (Sezione II centrale n. 4 del 5 febbraio 2007); affidamento di incarico di progettazione da parte di ente locale in assenza dei presupposti per il finanziamento dell'opera (Sezione II centrale n. 12 del 20 febbraio 2007); turbative circa il regolare svolgimento di gare di appalto nell'ambito di agenzia di promozione turistica regionale (Sez, Liguria, n. 209 del 5 marzo 2007); responsabilità di amministratori comunali dei danni connessi alla costituzione di società mista pubblico-privata per l'affidamento e realizzazione di opere pubbliche in violazione della disciplina pubblicistica concernente la scelta del socio privato (Sezione Sardegna, n. 232/2007 del 13 marzo 2007); illecita percezione di tangenti correlate ad appalto per prestazione di servizi nell'ambito dell'amministrazione militare, con danno patrimoniale e di immagine (Sezione Lazio, n. 373 del 19 marzo 2007); mancato perfezionamento procedura espropriativa per opera pubblica di ente locale (Sezione Campania n. 529 del 29 marzo 2007 e Sezione Calabria, n. 263 del 17 aprile 2007); danno da accessione invertita (Sezione Liguria, n. 687 del 9 ottobre 2007; responsabilità di project manager di S.p.A. pubblica per condotte illecite in gestione di forniture (Sezione Lombardia n. 448 del 5 settembre 2007).

Analoghi profili di patologia emergono dalle iniziative adottate dalle Procure regionali. Fra queste si rilevano atti di citazione per casi di indebita protrazione di procedure espropriative nella realizzazione di opere pubbliche comunali (Procura Calabria, atto n. 15119 del 23 maggio 2007 e contestazione per euro 160.000); trattamenti preferenziali nel settore degli appalti per lavori pubblici a fronte di corresponsione di tangenti (Procura Piemonte, atto n. 1750 del 15 febbraio 2007 con danno di euro 342.502); inerzia ingiustificata dell'amministrazione comunale nell'adozione di atti amministrativi connessi alla realizzazione di opere pubbliche con conseguente danno per la nomina di commissario ad acta (Procura Piemonte, atto n. 17751 del 29 marzo 2007 con danno contestato di euro 27.814); mancata realizzazione di progetti di monitoraggio delle acque (Procura Veneto, atto n. 24765 del 12 gennaio 2007 con danno di euro 748.524); danni connessi a responsabilità gravemente colpose del direttore dei lavori per il crollo della cattedrale di Noto (Procura Sicilia, atto n. 47055 del 23 marzo 2007 con danno di euro 500.000); fittizie sovrappatture di lavori pubblici da parte di direttore dei lavori (Procura Campania, atto n. 51833 del 19 febbraio 2007 con contestazione per 32.000 euro a titolo di danni patrimoniale e all'immagine); false attestazioni circa il diritto dell'impresa al premio di accelerazione nella realizzazione di case popolari (Procura Campania, atto n. 530808 del 7 giugno 2007 con danno di euro 30.360); sovrappatture per opere solo in parte o mai realizzate per lavori pubblici nel

settore trasporti da parte di funzionari provinciali correlate a percezione di tangenti (Procura Toscana, atto n. 56578/2007 con danno di euro 109.181 e relativo sequestro conservativo); responsabilità di direttore generale di ASL per intenzionale alterazione della regolare esecuzione di appalti di forniture presso ospedale civile (Procura Calabria, atto n. 15160 del 23 maggio 2007 con danno di euro 30.864); turbativa d'asta relativa alle forniture di pacemaker e defibrillatori per il reparto di cardiologia di ospedale pubblico con relativa percezione di tangenti erogate da aziende fornitrici attraverso la costituzione di un'associazione privata (Procura Piemonte, atto n. 17803 del 24 maggio 2007 con danno all'immagine contestato di euro 376.944); alterazione di procedure contrattuali da parte di Ufficiale superiore capo servizio amministrativo e Sottufficiale in servizio presso Scuola Allievi Carabinieri, per forniture all'amministrazione militare con conseguente danno da maggiori prezzi rispetto a quelli di mercato (Procura Molise, atto 2403/2007 con danno per euro 17.953); dolose collusioni con ditte fornitrici da parte di funzionari e dipendenti di sovrintendenza archivistica con erogazione di somme per servizi e forniture non resi (Procura Sicilia, atto 46453/2007 con danno di euro 67.054,30); percezione di tangenti da parte di dirigenti di ASL in relazione ad illecita aggiudicazione di forniture e per l'accelerazione di pagamenti (Procura Sicilia, atto 47928/2007 con danno di euro 498.520,40); responsabilità di ingegnere capo della provincia, capo ufficio tecnico e direttore dei lavori, per irregolare gestione lavori, con erogazione di somme eccessive rispetto alle opere svolte, o per opere non realizzate, liquidazione di voci non previste in capitolato, il tutto collegato a percezione di tangenti (Procura Toscana, atto 56578/2007 con danno richiesto di euro 109.181,39 e sequestro conservativo).

**- Società a partecipazione pubblica.**

Con la già citata Ordinanza n. 19667 del 2003 la Corte di Cassazione ha dichiarato la competenza giurisdizionale della Corte dei conti sugli Enti pubblici economici.

Il predetto indirizzo è stato confermato per quanto riguarda le società a partecipazione pubblica:

- 1) con la sentenza n. 3899/2004, in cui si annuncia che *"sussiste il rapporto di servizio quando la S.p.A. partecipa all'attività funzionale dell'ente pubblico, pur conservando la natura privatistica"*;
- 2) con la sentenza n. 10973/2005, in cui si evidenzia che *"non è il quadro (diritto pubblico/diritto privato) nel quale la s.p.a. agisce, ma è la natura dell'interesse perseguito che conta"*;
- 3) con la sentenza n. 4511/2006, con cui si afferma che *"nella distrazione dei fondi comunitari sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti anche i privati beneficiari delle agevolazioni, perché con il loro comportamento lesivo hanno prodotto uno sviamento della funzione pubblica"*.

Fra le fattispecie illecite concernenti anomalie che riguardano le s.p.a. degli enti locali si ricordano, relativamente all'esercizio 2007, tre ipotesi di illiceità contabilmente rilevanti, oggetto di altrettante pronunce poste in essere dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia.

1) Sentenza n. 635/06 dell'8 novembre 2006 con cui la Sezione, facendo applicazione dell'azione revocatoria contabile, ex art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005 ed art. 2901 c.c., ha accolto l'azione del P.M. contabile tendente, per un verso, a conservare la garanzia patrimoniale della società pubblica ENELPOWER – mediante l'inibitoria delle cessioni immobiliari stipulate tra genitore e figlio – e, per l'altro, ad assicurarsi gli effetti della condanna del convenuto per danno da disservizio e per danno all'immagine, in conseguenza di condotte illecite (tangenti) accertate in sede penale.

E' stato così possibile riaffermare che l'elemento che distingue la giurisdizione della responsabilità amministrativo – contabile non discende dalla veste formale dell'ente (S.p.A. a capitale pubblico o misto pubblico/privato) ma dal vincolo finalistico dell'attività di diritto privato, strumentale alla funzione pubblica.

Pertanto, anche il privato che opera all'interno di una s.p.a. pubblica deve ritenersi assoggettabile all'azione revocatoria contabile – che è azione tipicamente strumentale – ed al giudizio di responsabilità patrimoniale per fatti illeciti discendenti da comportamenti antiggiuridici, lesivi della funzione pubblica.

Nella fattispecie processuale la Sezione ha altresì riconosciuto la legittimazione del P.M. all'azione revocatoria ancorché la condanna risarcitoria (di euro 3.500.000,00) fosse stata già pronunciata con altra sentenza (n. 114/2006) non ancora passata in giudicato, pendente il giudizio d'appello.

2) Sentenza n. 417/07 del 17.7.2007, di contenuti giuridici simili alla precedente e parimenti attinente a casi di società di servizi pubblici partecipate dall'Amministrazione locale.

Nella fattispecie l'illiceità era consistita in una serie di fatti corruttivi (tangenti), in turbative d'asta ed in una filiera di atti preordinati all'elusione dei controlli interni (false fatturazioni, società di comodo, ecc.). Il P.M. contabile aveva invocato pesanti condanne, sia per danno all'immagine che per danno da disservizio, per un importo complessivo di circa 12 milioni di euro.

La Sezione, pur accogliendo le prospettazioni dell'attore pubblico, ha ridotto il quantum debeatur delle due partite di danno, facendo così applicazione dei noti canoni equitativi.

3) Sentenza n. 448/07 del 5.9.2007, con cui la Sezione ha accolto l'azione revocatoria contabile avente ad oggetto un atto notarile di costituzione di un fondo patrimoniale stipulato da un project – manager nell'intento di sottrarre la garanzia patrimoniale discendente dal sequestro preventivo di conti correnti bancari, frutto di

tangenti e di illeciti comportamenti in danno di una società di servizi locali a totale capitale pubblico.

Si rammenta una importante iniziativa della Procura Campania sfociata nella sentenza della Sezione territoriale n. 4174/07, in relazione ad un presunto danno quantificato dalla Procura attrice in euro 3.921.304,17 e riconosciuto dai primi giudici nel minor importo di euro 3.200.000,00, comprensivo di rivalutazione monetaria, provocato dal Commissario di Governo alla Regione Campania mediante l'adozione degli atti relativi alla costituzione di una società mista, finalizzata all'attuazione del progetto denominato "Call Center Ambientale - SOS.A - S.O.S. Ambiente" per la realizzazione di talune strutture di informazione ambientale nell'ottica del miglioramento dei servizi resi all'utenza con assunzione di cento lavoratori socialmente utili.

Fra le numerose iniziative processuali avviate dalle Procure regionali si ricordano:

- L'azione esercitata da parte della Procura regionale per il Veneto nei confronti del Consorzio Venezia Nuova, concessionario del Ministero Magistrato alle Acque di Venezia, della società Ecotema S.r.l. società controllata per l'86% da altra società con capitale sociale interamente pubblica, del Direttore dei lavori, di un dirigente in rapporti di collaborazione coordinata e continuata per scopi direzionali con la società controllata, in relazione al danno quantificato presuntivamente in euro 748.524, 00 cagionato al Ministero delle Infrastrutture.

Nella fattispecie il danno all'erario prodotto dai soggetti che hanno svolto attività a rilevanza pubblicistica, è rappresentato dall'effettuazione di prestazioni inferiori a quelle in obbligo e discendenti dalle previsioni progettuali di un progetto esecutivo approvato dal Presidente del Magistrato alle Acque per un importo complessivo di lire 3 500.000. 000 pari a euro 1.807.599,15.

- citazione n. 368/2006 emessa dalla Procura regionale per l'Umbria nei confronti di dirigenti comunali e di componenti un consiglio e una giunta comunale, per aver disposto, in qualità di socio di maggioranza, l'acquisto delle quote dei soci privati di minoranza di una società a partecipazione comunale: acquisto valutato illecito perché antieconomico e inopportuno, in considerazione della gestione caratterizzata da rilevanti e ripetute perdite di esercizio ed in quanto effettuata ad un corrispettivo palesemente più elevato rispetto al reale valore delle quote. – Danno presunto euro 532.800,12 (Procura Umbria)
- Tre citazioni della Procura regionale per la Sicilia rispettivamente concernenti:
  - a) una azienda municipale di igiene ambientale - danno 983,684,80, per inutile spesa da incauto acquisto di contenitori di sacchetti di immondizia distribuiti gratuitamente alla popolazione.
  - b) una azienda municipale autotrasporti) - danno euro 33.992,00, per mancato introito di somme relativi ad abbonamenti a linee urbane.

- c) una azienda termale - danno euro 87.600,00, per imperizia da parte di progettista e direttore lavori di una piscina termale.

Anche la Procura Sardegna ha emesso tre atti di citazione ed in particolare:

- n. 1 citazione nei confronti di amministratori comunali per erogazione fondi per partecipazione al capitale sociale di Cooperativa di produzione che non ha svolto alcuna attività - danno contestato euro 113.600,00;
- n. 1 citazione per spese di viaggio e locazione di un appartamento sostenute da amministratore della Società per azioni di cui sopra - danno contestato euro 63.261,77. A seguito di sentenza (n. 872/07, del 19/09/2007) con la quale la Sezione ha pronunciato il proprio difetto di giurisdizione, questa Procura ha interposto appello (n. 18467, del 18/10/2007);
- n. 1 citazione nei confronti di amministratore e dirigenti comunali che hanno costituito una società mista pubblico - privata per l'esecuzione di opere di disinquinamento, integrante in realtà un appalto di lavori - danno contestato euro 927.543,79.

La Procura per il Friuli Venezia Giulia nel corso del 2007 ha emesso due atti di citazione riguardanti le problematiche di cattiva gestione riscontrate in società partecipate dagli enti locali della Regione. In particolare con 1 atto di citazione sono stati chiamati in giudizio il Comitato Esecutivo e il Direttore Generale di una società multiservizi per un incarico professionale affidato ad un componente dello stesso Comitato Esecutivo per un'attività svolta in realtà quasi completamente dai tecnici della società. Il presunto danno derivante dal corrispettivo ingiustamente erogato ammonterebbe a euro 38.380,35

Mentre con altro atto di citazione n. 11809 sono stati chiamati in giudizio i componenti di un Consiglio comunale di un piccolo ente che avevano deliberato la costituzione di una società a partecipazione minoritaria per la gestione di un sito di proprietà del Comune approvando un assetto societario, dei patti parasociali e delle modalità di individuazione del socio di maggioranza del tutto favorevoli a quest'ultimo e contrarie invece all'interesse dell'ente. Il danno contestato, determinato dalla perdita della quota di partecipazione societaria a seguito del fallimento della società, ammonterebbe a euro 55.880,00.

Vanno da ultimo segnalate due citazioni in giudizio emesse dalla Procura Abruzzo, la prima, nei confronti di amministratori di una S.p.A. pubblica per aver ceduto, con una transazione, beni che dovevano rimanere di proprietà dell'Ente pubblico, cessione avvenuta senza l'osservanza di procedure di gara e per un valore inferiore a quello effettivo dei beni; la seconda, nei confronti di amministratori di un Consorzio Comprensoriale Smaltimento Rifiuti, per aver riconosciuto indennità ad un proprio dirigente in violazione del principio di onnicomprensività delle retribuzioni.

Si possono menzionare tre atti di citazione emessi dalla Procura regionale per la Toscana relativi a rapporti finanziari tra un ente locale e una società partecipata, quattro citazioni della Procura regionale Molise rispettivamente concernenti il compenso al Direttore generale di un'azienda speciale, illeciti connessi all'appropriazione indebita di fondi da parte di cooperative e società agro-alimentari, irregolarità finanziarie di un consorzio agrario interprovinciale illecito utilizzo di finanziamenti comunitari da parte di funzionari di un'associazione di pescatori.

Da parte della Procura Marche sono state emesse due citazioni rispettivamente concernenti il mancato versamento diretto e la distrazione di fondi dalle finalità istituzionali.

In relazione a società partecipate da enti locali e territoriali risultano aperte numerose istruttorie presso quasi tutte le Procure regionali in materia di distrazione di fondi dalle finalità istituzionali di irregolari compensi e di mancato controllo e vigilanza.

#### **- *Prodotti finanziari derivati.***

Nell'ampio concetto di "Derivati", rientrano prevalentemente operazioni conosciute sotto il termine di SWAP relative a scambi del mutuo in essere con un nuovo mutuo ovvero del tasso debitorio, da variabile a fisso, o trasformabile con opzione, che implicano una sorta di scommessa e, quindi, sembrano dare ingresso ad una causa giuridica di tipo aleatorio, che appare difficilmente compatibile con l'attuale ordinamento: l'articolo 1, comma 736, della legge 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), dispone infatti: "le operazioni di gestione del debito tramite utilizzo di strumenti derivati da parte di Regioni ed enti locali devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito ed alla riduzione dell'esposizione del rischio di mercato". In dipendenza del successivo comma 737, che ha integrato l'art. 41 della legge 28.12.2001 n. 448, prima di concludere qualsiasi operazione sui derivati, gli enti locali sono tenuti ad inviare al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze tutti i documenti inerenti, a pena di inefficacia del contratto; ed, inoltre, la trasmissione deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti, essendo "elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi".

Infatti, qualora le operazioni sui derivati "risultino in violazione della vigente normativa, deve esserne data comunicazione alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza".

Numerose istruttorie sono state aperte presso le Procure regionali, che potranno sfociare in citazioni nei confronti dei responsabili, allorché l'attuale pericolo di danno, in relazione all'andamento dei mercati finanziari, si tradurrà in danno attuale.

Allo stato, si segnalano inviti a dedurre emessi dalla Procura Lazio, in relazione a presunti ingenti danni subiti da Poste Italiane S.p.A. - Società pubblica partecipata al 65% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il restante 35% dalla Cassa

Depositi e Prestiti S.p.A. - in conseguenza di n. 540 contratti derivati, stipulati nel periodo 1999/2003, che avrebbero prodotto, complessivamente, un notevole risultato economico negativo.

### **11) Esecuzione delle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa e recuperi.**

1. - Il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260 ha ricondotto i procedimenti di esecuzione delle decisioni di condanna sotto la responsabilità dell'amministrazione danneggiata creditrice, abrogando le norme che stabilivano il passaggio all'amministrazione del Demanio dei crediti di più difficile esazione e la relativa possibilità d'intervento nei giudizi di espropriazione sui beni mobili o immobili dei debitori.

È stata riservata però alla stessa amministrazione creditrice la possibilità di procedere - oltre che con le ritenute di un quinto dello stipendio del dipendente - anche all'iscrizione a ruolo ai sensi dell'articolo 67 del D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 (per i crediti vantati dagli enti locali si applicano le analoghe disposizioni previste dall'articolo 52, comma 6, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446).

In tal modo si è realizzato un sistema poco efficace, ove la responsabilità delle scelte di impulso e di tutela anche in sede giudiziaria dei crediti di più difficile esazione è rimessa a pubbliche amministrazioni che in materia, però, non dispongono dei poteri coercitivi propri dell'amministrazione finanziaria, sia nei confronti del debitore, sia verso i concessionari della riscossione. Ancor meno possono fare affidamento su efficienti apparati organizzativi, professionalità e dotazioni occorrenti per la ricerca del debitore, l'individuazione dei beni da sottoporre alla esecuzione coattiva, sulla capacità di stare in giudizio nelle procedure esecutive presso il giudice ordinario.

Va inoltre considerato che, non trattandosi di crediti privilegiati, quelli derivati da condanne della Corte dei conti nelle procedure concorsuali segnano il passo e che ad essi non torna applicabile gran parte delle norme sostanziali e processuali, cautelari ed esecutive previste per la riscossione dei crediti tributari (regime di prescrizione, gansce, fermo amministrativo, procedure semplificate di vendita forzata, ecc.).

Deve, inoltre, rilevarsi che il D.P.R. 260/1998 presuppone, ed in alcuni casi addirittura prevede, una regolamentazione di dettaglio di cui spesso si avverte la mancanza: sarebbe quantomeno auspicabile un intervento del Governo centrale per la regolamentazione delle procedure, la documentazione e le scritturazioni contabili necessarie per la riscossione, la predisposizione di schemi di convenzione tipo ai quali le Amministrazioni dovrebbero attenersi per la concessione di dilazioni, vincolandosi a parametri il più possibile omogenei al fine di evitare discriminazioni, la definizione di procedure e protocolli per crediti di Amministrazione diversa da quella di appartenenza della persona condannata, nelle ipotesi di accertate responsabilità per cosiddetto danno obliquo.

2. - Il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260, all'art. 7, prevede: "Comunicazioni al Procuratore regionale" e testualmente recita "Il titolare dell'ufficio che procede all'esecuzione dà notizia al Procuratore regionale competente per territorio dell'inizio della procedura indicando il responsabile del procedimento, comunica al Procuratore regionale stesso la conclusione del procedimento di propria competenza, specificando le partite riscosse, quelle assoggettate a ritenuta ai sensi dell'articolo 2, comma 1, e quelle date in carico al concessionario per la riscossione ai sensi dell'articolo 2, comma 4".

La norma ha avuto un rilevante effetto di deterrenza, tant'è che ha determinato un profluvio di comunicazioni che consentono agli uffici di Procura di monitorare l'andamento delle procedure avviate da parte delle amministrazioni creditrici, sollecitandone gli adempimenti.

In termini complessivi, dall'osservazione dell'andamento delle procedure di recupero può affermarsi che esse raramente presentano fasce di inerzia, poiché vengono avviate nella totalità dei casi con sollecitudine e seguite nel loro iter.

Si tratta tuttavia di procedure complesse, di lunga durata, sulle quali i Procuratori regionali vigilano impedendo che i crediti cadano in prescrizione. In materia, trattandosi di diritti soggetti all'actio judicati, opera la prescrizione ordinaria, decennale. Pertanto è sufficiente che il debitore venga raggiunto da una intimazione sollecitatoria, perché incominci a decorrere il nuovo decennio.

3. - Nell'esercizio 2007 risultavano pendenti numerose procedure di recupero di somme dovute in relazione a condanne pronunciate dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Nello stesso periodo alcune procedure riguardavano sentenze delle Sezioni regionali per le quali erano pendenti giudizi d'appello, che, come noto, sospendono l'esecuzione della sentenza stessa.

L'entità delle somme recuperate non è esattamente precisabile, tenuto conto del diverso iter procedimentale che caratterizza le relative procedure. Deve in proposito sottolinearsi che la maggior parte dei crediti da condanna viene recuperata attraverso l'incameramento di un quinto dello stipendio o della pensione del dipendente, oppure forma oggetto di piani di ammortamento con pagamenti dilazionati in periodi di tempo a volte molto lunghi. Le dilazioni vengono accordate dalle amministrazioni sulla base di scelte discrezionali, che tengono conto di vari fattori, quali l'ammontare del credito, l'età del debitore, i risultati degli accertamenti patrimoniali, ecc..

Essa tuttavia, dalle informazioni pervenute alle Procure regionali, può ragionevolmente essere indicata nella misura di poco inferiore al 20% degli importi netti dovuti.

Se si compara tale risultato con la percentuale delle realizzazioni dei crediti tributari, esso appare abbastanza confortante.

Le amministrazioni si limitano a comunicare gli estremi del provvedimento adottato e l'inizio dei relativi pagamenti. Le Procure non sono in grado di rilevare il seguito, se non a procedura ultimata. Analogamente, quando l'amministrazione procede alla riscossione a mezzo ruoli, comunica l'emissione del ruolo, ma raramente da parte dei concessionari, ora Equitalia, viene data notizia dell'andamento della procedura. Spesso questi inoltrano dichiarazioni di inesigibilità, senza dare conto dell'attività svolta per il buon esito dell'esecuzione. Si tratta di motivi che conferiscono scarsa significatività ai dati numerici relativi ai recuperi, sulla base delle comunicazioni ricevute. D'altro canto queste non sono standardizzate e provengono da amministrazioni di varia natura (oltre allo Stato, vi sono enti locali, enti territoriali, enti pubblici economici e non mancano soggetti di diritto privato, con bilanci di tipo privatistico, in relazione all'ampliamento degli ambiti della giurisdizione contabile, come ad esempio società di diritto privato che gestiscono servizi pubblici).

Occorre in ogni caso sottolineare che, se pure l'esecuzione delle condanne ha grande rilievo quale specchio dell'effettività della giurisdizione contabile, essa tuttavia è poco rappresentativa dell'importanza della funzione svolta da questa magistratura.

Se si vuole correttamente valutare in termini di "produttività" e di "risultato" l'attività delle Procure regionali contabili, si deve tenere conto che spesso si è constatato che il solo avvio di un'istruttoria ha sortito l'effetto di far cessare comportamenti devianti. Ma soprattutto occorre ricordare quanto viene conseguito in termini di recuperi, ripristini e spontanee restituzioni ad iniziativa sia degli enti danneggiati, che degli stessi presunti responsabili al fine di prevenire un imminente processo contabile, solo a seguito dell'apertura dell'istruttoria, oppure nel corso del processo, prima che venga pronunciata la condanna.

## **12) Giudizi pensionistici.**

La disciplina della previdenza obbligatoria nel suo assetto generale, almeno a partire dalla legge Dini del 1995, costituisce espressione di principi fondamentali di riforma economico-sociale, stante la natura oggettiva di esse quale desumibile dalla incisiva innovatività del loro contenuto normativo in relazione ad un settore di rilevante importanza per la vita economico-sociale del Paese. Il sistema previdenziale, inoltre, si caratterizza per la specifica connotazione delle norme considerate come principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (C. cost. 352/1996) nonché quale presupposto per il coordinamento della finanza pubblica, in ragione delle finalità del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità e del tendenziale equilibrio del bilancio.

La disciplina previdenziale si è innovativamente e radicalmente modificata, con una progressiva evoluzione dei principi del sistema pensionistico e la progressiva armonizzazione delle regole sui trattamenti di tutte le gestioni previdenziali

dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, con un'applicazione generalizzata delle norme fondamentali a tutti i sistemi previdenziali, nel rispetto dei parametri fissati in Costituzione dagli articoli 3 e 36.

Tale complessa e radicale ridefinizione del sistema previdenziale richiede perciò una coerente ulteriore iniziativa legislativa che porti a compimento l'opera di riordino e regolamenti in maniera unitaria l'intero settore in tutti quegli istituti, come quelli prima indicati, nei quali eventuali differenze non potrebbero non apparire indizio di zone franche ingiustificatamente privilegiate e contrastanti coi principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Quanto alle attribuzioni della Corte dei conti nella materia, va evidenziato che, a partire dal decentramento del 1994, con una giacenza pari a 214.000 giudizi, l'arretrato pensionistico ha segnato aumenti progressivi sino alla fine del 1997, con una pendenza di 240.037 giudizi, (essenzialmente per effetto di un incremento dei ricorsi, dovuto alla prossimità del giudice, presente in tutti i capoluoghi regionali e non più solo nella capitale), una lieve diminuzione nel 1998 e un netto decremento nel 1999 (224.838), ultimo anno di piena vigenza delle norme sul giudice collegiale; si è quindi costantemente ridotta, anche a seguito dell'istituzione del giudice unico (legge 205 del 2000), passando da 187.0170 (fine 2000), a 122.974 (fine 2003), a 97.066 (fine 2006) e a 74.938 (fine 2007), con evidenti risultati deflattivi.

Per quanto riguarda le Sezioni d'appello, l'istituzione del giudice unico ha contribuito, con l'inevitabile maggiore articolazione e divaricazione giurisprudenziale, a far lievitare il numero degli appelli, all'epoca di poco superiore al migliaio. Comunque l'arretrato formatosi negli ultimi anni, 7.000 giudizi fine 2007, appare contenuto e, in numeri assoluti, non particolarmente rilevante.

Le Sezioni riunite, in conformità alle richieste formulate dalla Procura generale, si sono pronunciate per l'ammissibilità e la tempestività delle istanze presentate a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 561 del 1987, e per l'indennizzabilità dei danni non patrimoniali patiti dalle vittime di episodi di violenza carnale verificatisi in occasione di fatti bellici.

In altro giudizio per questione di massima le Sezioni riunite hanno affermato che il giudice contabile, nei giudizi pensionistici, può disporre consulenze tecniche d'ufficio secondo le norme del codice di procedura civile, affidandole a professionisti privati, invece che al Collegio medico legale e agli altri organi istituzionalmente competenti.

La Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana ha escluso con sentenze 2/2007, 8/2007 e 291/2007, in materia di perequazione automatica delle pensioni, l'applicabilità della normativa statale ai pensionati già dipendenti della Regione ed ha, invece, ritenuto applicabile la più favorevole legislazione regionale, non uniformandosi ad una pronuncia delle Sezioni Riunite, le quali si erano espresse, al contrario, per l'applicabilità della normativa statale, in linea con le conclusioni della

Procura generale. (sentenza 5/2006/QM).

La Sezione giurisdizionale di I grado nella stessa regione (con sentenza 3120/06 impugnata in appello), ha ammesso, sulla scorta della legislazione regionale di settore, il pensionamento anticipato in termini nettamente differenziati rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale.

In entrambe le ipotesi vengono riconosciute condizioni decisamente più favorevoli ad una particolare categoria di lavoratori pubblici, in relazione ad istituti fondamentali di particolare rilievo finanziario nel sistema pensionistico (quali certamente quelli della perequazione automatica e del collocamento a riposo anticipato, che, come altri, costituiscono alcuni dei cardini del riordino previdenziale, per il loro innegabile oneroso effetto sul bilancio pubblico ed il correlato fine di contenimento della spesa previdenziale), sulla base di una specifica legislazione di settore, rispetto ad una più rigorosa normativa generale, tesa al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità e recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica e che, quindi, trova "fondamento nella più complessa manovra correttiva posta in essere di volta in volta dal Parlamento, nel quadro degli equilibri di bilancio", secondo la prospettazione della Corte costituzionale (sentenza 256 del 2001).

Tale trattamento differenziato confligge con l'avviato perseguimento dell'omogeneizzazione delle normative pensionistiche di tutti i settori previdenziali, compreso quello pubblico allargato, con una regolamentazione uniforme degli aspetti più rilevanti.

Con due pronunce (44 e 49 del 2007) la Sezione prima giurisdizionale centrale, confermando un oramai costante indirizzo della giurisprudenza d'appello, ha statuito che la speciale indennità pensionabile, prevista per il Capo della Polizia, per i Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza e per i Direttori generali degli istituti di prevenzione e pena e per l'economia montana e forestale dalla legge 121 del 1981, e dalla legge 472 del 1987, non può essere inclusa nell'indennità di ausiliaria liquidata ad altri soggetti che rivestano il medesimo grado o la medesima qualifica, senza avere conseguito le predette cariche di vertice.

Come già più volte prospettato da questa Procura generale (da ultimo con la relazione in sede di giudizio di parificazione dello scorso anno), appare opportuno, stante l'incertezza giurisprudenziale ancora esistente a riguardo nelle decisioni delle Sezioni territoriali della Corte, nonostante le ultime univoche pronunce delle Sezioni d'appello, e in ragione della rilevanza, in termini di oneri erariali, della questione, un meditato intervento del legislatore, che indichi con chiarezza i termini entro i quali possa essere riconosciuta e, di conseguenza, liquidata in pensione l'indennità in parola.

Un intervento restrittivo sui trattamenti pensionistici, anche se con l'esclusione di quelli più favorevoli già liquidati, è stato effettuato con la recente legge finanziaria (legge

24.12.2007 n. 244, art. 2, comma 504), che ha limitato i contributi figurativi per maternità ricadenti fuori del periodo lavorativo alle sole lavoratrici ancora in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 151 del 2001. Tali benefici, in base ad un univoco indirizzo della Corte di cassazione, confermato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (7/2006/QM) con riferimento alle pensioni a carico dell'INPDAP, erano stati riconosciuti anche alle lavoratrici a quella data già pensionate.

La recente legge attuativa del protocollo su previdenza, lavoro e competitività, per favorire l'equità e la crescita sostenibile (legge 24.12.2007 n. 247), contiene una norma (art. 1, comma 5, lett. b) che potrebbe aprire un significativo contenzioso in materia pensionistica, in relazione ad una non del tutto perspicua formulazione della disposizione: vengono, infatti, introdotte quattro finestre annuali anche per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, oltre quelle già previste per l'accesso al pensionamento di anzianità (citato comma 5, lett. a), senza, però, una specifica norma regolatrice della cessazione dal servizio o dall'impiego, come previsto da tempo per il personale del comparto scuola e confermato in questa ultima legge (cit. comma 5, lett. d), con l'effetto di una possibile applicazione della legge in base alla quale il lavoratore dipendente resterebbe privo sia dello stipendio che della pensione, dalla data di compimento dell'età di cessazione dall'impiego o dal servizio, alla data di uno dei quattro scaglioni temporali d'accesso al pensionamento.

### **Conclusioni.**

Al termine di questo breve excursus, ritengo di poter affermare che l'esperienza dell'anno scorso ha confermato la crescente rispondenza della funzione del giudice contabile alle esigenze della Società.

Interventi normativi e pronunzie dei Giudici delle leggi e della Corte regolatrice della giurisdizione hanno infatti evidenziato la continua richiesta di un ampliamento dei compiti affidati alla Corte dei conti, in relazione alla necessità di apprestare strumenti idonei per la tutela dell'Erario e dei beni pubblici, affidando al Pubblico Ministero contabile un potere di azione che altrimenti, come l'esperienza ha più volte dimostrato, rischiava di restare negletto.

L'ampia tipologia di illeciti cui si è fatto riferimento nelle pagine precedenti costituisce, del resto, la riprova di quanto grave ed impellente sia la situazione cui occorre far fronte.

A sessant'anni dalla promulgazione della Costituzione va, quindi, ricordato quanto illuminanti fossero le parole di Meuccio Ruini, secondo cui spettava alle magistrature amministrativa e contabile il compito di assicurare nuovi spazi al diritto, e quanto ricco di implicazioni risulti l'art. 103 che, nella sua tacitiana formulazione "La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica", ha consentito all'Istituto di modellare la sua attività giurisdizionale in aderenza alle molteplici forme attraverso cui si è sviluppata nel tempo la gestione delle pubbliche risorse.

La magistratura contabile ha cercato di rispondere in maniera responsabile ai gravosi e sempre nuovi compiti affidatili, adeguando la propria professionalità e sviluppando una maggiore efficienza, come è dimostrato dal fatto che a seguito della istituzione delle Sezioni Regionali, avvenuta, è bene ricordarlo, senza aumento di organici, l'attività requirente e quella giudicante siano notevolmente aumentate, come risulta dal numero delle sentenze nella materia della responsabilità contabile, pressoché triplicato.

Anche nel campo pensionistico è possibile rilevare un notevole aumento della produttività in quanto, nell'ultimo decennio, l'arretrato è passato da 240.000 a 79.000 giudizi, nonostante la gran mole di nuovi ricorsi generati dalla mutevole ed articolata disciplina della materia.

Questo della riduzione dell'arretrato pensionistico è un dato di cui la magistratura contabile va a buona ragione fiera, in quanto il settore riguarda le aspettative ed i diritti della parte più debole della società alla quale è doveroso dare pronte risposte.

Non posso esimermi dal rilevare, peraltro, il ripetersi di norme che impediscono il pieno esplicarsi della giurisdizione contabile, sotto forma di sanatorie che assumono varie figure e che si pongono in contraddizione con la rilevata crescente esigenza di tutela dell'erario: ultimo esempio ne è l'art. 44 del D.L. 248/2007 che ha attualmente bloccato l'attività della Procura Lazio nei confronti dell'Istat in relazione ad omessa applicazione di sanzioni. A conclusione del mio intervento, La prego, Signor Presidente, di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2008.