



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2020

Procuratore generale
Alberto Avoli



Roma, 13 febbraio 2020
Aula delle Sezioni riunite





CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

Procuratore generale
Alberto Avoli

Roma, 13 febbraio 2020
Aula delle Sezioni riunite

Sig. Presidente della Repubblica,

a Lei rivolgo un doveroso e sentito ringraziamento per la vicinanza e l'attenzione che ha in molte occasioni dedicato a questa Corte. Le Sue preziose parole costituiscono dei fari che guidano e incoraggiano il quotidiano lavoro dei Magistrati contabili e del personale amministrativo tutto.

Mi associo alle espressioni di saluto che il Sig. Presidente della Corte ha indirizzato a tutte le autorità civili, religiose e militari, che portano lustro e solennità alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario.

In particolare, sono lieto della presenza dei Presidenti della Camera e del Senato, che intervengono in rappresentanza delle Assemblee parlamentari e quindi dei cittadini italiani tutti, al servizio e nell'interesse dei quali questa Magistratura persegue le proprie missioni.

Porgo un particolare cenno di saluto al Sig. Presidente del Consiglio e ai componenti del Governo, ai quali, nel rigoroso rispetto dei ruoli istituzionali, deve essere manifestato il riconoscimento per i difficili e complessi percorsi decisori che essi sono chiamati a percorrere proprio in questi giorni per il rilancio dell'economia, per il contenimento dell'indebitamento, per l'incremento degli investimenti, per la tutela del patrimonio artistico, per la scuola, per il contrasto alle diseguaglianze e alla corruzione.

Nell'anno appena trascorso, la Procura erariale ha affrontato importanti problematiche di sistema, avendo sempre come obiettivo strategico la valorizzazione del principio di effettività: l'effettività della tutela delle pubbliche ricchezze, l'effettività delle verifiche sulla

sana gestione delle risorse generali, l'effettività del contrasto agli sprechi e al malaffare.

Talune di queste problematiche possono sembrare astratte, con ricadute solo nei dibattiti degli "addetti ai lavori", rinchiusse nella oscura gergalità della dottrina e della giurisprudenza.

Al contrario, esse si caratterizzano per il determinante impatto sul quadro processuale e sostanziale della Giustizia contabile nell'esercizio sia delle funzioni di controllo che di quelle giurisdizionali. E, di rimando, sui principi di gestione della "res publica", sulla vita professionale di quanti la realizzano e ne sono responsabili, sulla definizione dei parametri di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione pubblica.

Un primo tema riguarda la nomofilachia, ovvero la capacità della giurisdizione contabile di definire regole certe di gestione, attraverso il consolidamento dell'uniformità e della reciproca coerenza degli indirizzi desumibili dalle deliberazioni di controllo e dalle sentenze rese in sede giurisdizionale.

La nomofilachia risponde all'esigenza di affidabilità del sistema e di certezza del diritto.

Tuttavia, non si può e non si deve esaltare l'uniformità delle decisioni, quasi che esse fossero frutto di un algoritmo matematico.

Come giustamente affermato, *"è proprio la pluralità delle interpretazioni ad arricchire il diritto vivente, a rendere la legge adeguata alla realtà che regola e ad individuare nel Giudice il custode della legge e del suo spirito"*¹.

¹ Laura D'Ambrosio, Consigliere della Corte dei conti.

In altre parole, la varietà giurisprudenziale contribuisce a dare spessore ad una Giustizia processuale più prossima all'idea valoriale della Giustizia assoluta.

Tuttavia, l'ordinamento giurisprudenziale deve assicurare un minimo di stabilità e di affidabilità alle cornici interpretative.

Recentemente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020, ha offerto un contributo molto significativo al riguardo, che va ben oltre il tema di merito, pur importantissimo, delle anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali.

La Corte costituzionale ha puntualizzato la distinzione tra le funzioni esercitate dalla Sezione delle Autonomie e quelle esercitate dalle Sezioni riunite in speciale composizione: alla prima spetta la funzione di uniformare l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo; alle seconde il sindacato sulle deliberazioni delle Sezioni medesime, con giurisdizione di merito in unico grado in via esclusiva.

Infatti, "la norma attribuisce alla Sezione delle Autonomie una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra Sezioni regionali di controllo. Si tratta di una funzione finalizzata ad uniformare l'attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano prassi discordanti su temi di particolare rilevanza. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa".

È di tutta evidenza che questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola, per definizione, l'esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle Sezioni regionali, attribuito alle Sezioni riunite, in speciale composizione in sede di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 11, comma 6, del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174, codice di giustizia contabile.

Attraverso gli insegnamenti della Corte è possibile definire il concetto di “questione di massima”, lo strumento “tipico” dell’esercizio della funzione nomofilattica.

Quando prospettata dal Giudice remittente all’Organo deputato alla nomofilachia, la questione di massima deve comunque essere correlata ad un contrasto fra indirizzi giurisprudenziali, anche solo potenziale.

Non sono, invece, possibili “pronunce di orientamento” generale non collegate a forme di contrasto.

La nomofilachia assicura, dunque, il libero convincimento del Giudice di merito e consente lo sviluppo di interpretazioni ad ampio spettro.

Nell’ambito del controllo, la funzione nomofilattica è attribuita alla Sezione delle Autonomie, con particolare riguardo alle materie di competenza delle Sezioni regionali di controllo.

Nell’ambito della giurisdizione, la funzione nomofilattica è affidata alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

Peraltro, il codice di giustizia contabile ha inopportunamente limitato al Giudice di appello la legittimazione alla proposizione delle questioni di massima.

Attualmente, dunque, la nomofilachia giurisdizionale tarda ad intercettare gli *imput* che provengono dai Giudici di merito, talora sterilizzati dal trascorrere del tempo: pochissimi sono stati i deferimenti a fronte delle molteplici problematiche astrattamente meritevoli del pronunciamento nomofilattico.

La Procura generale ha attivato un Gruppo di lavoro finalizzato ad approfondire – su segnalazione dei Procuratori regionali – eventuali tematiche rilevanti, così da poter supportare il Procuratore

generale nell'esercizio della sua legittimazione a proporre questioni di massima.

Giova ricordare, fra gli esempi più recenti, la questione di massima riguardante la natura sanzionatoria o risarcitoria della responsabilità di cui all'art. 53, commi 7 e 7bis, del d.lgs. n. 165/2001, che stabilisce il divieto per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti, che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

Le Sezioni riunite in speciale composizione non hanno, invece, specifica funzione nomofilattica e, quindi, le loro decisioni sono assunte in piena autonomia, anche rispetto alle eventuali deliberazioni della Sezione delle Autonomie intervenute in analoga materia.

Un secondo tema riguarda la cosiddetta esimente di responsabilità amministrativa, che può eliminare "a monte" la colpa grave degli agenti pubblici, che abbiano conformato la propria condotta alle indicazioni delle deliberazioni di controllo.

La concreta applicazione di tale esimente incontra molteplici criticità, fra le quali alcune sono particolarmente ricorrenti.

Innanzitutto, appaiono incerti gli stessi confini dell'esimente, posto che la giurisprudenza di controllo – deliberante e consultiva – presenta forbici interpretative molto ampie.

Inoltre, esiste un'oggettiva difficoltà di esatta sovrapposizione fra le questioni in fatto e in diritto affrontate in sede di controllo e quelle oggetto di contenzioso per responsabilità amministrativa.

Ne consegue che appare tutt'ora incerta la piena applicazione dell'articolo 95, comma 4, del codice di giustizia contabile ("Disponibilità e valutazione della prova").

Di recente, ha preso corpo una proposta di modifica del quadro ordinamentale della Corte, da realizzarsi mediante l'istituzione di una nuova Sezione centrale destinata alla funzione consultiva con competenza nazionale.

In sostanza, tale Sezione centrale dovrebbe assorbire le funzioni consultive attualmente in capo alle Sezioni territoriali.

L'obiettivo dichiarato dalla proposta è quello di assicurare una sorta di nomofilachia consultiva, anche a rafforzamento della ricordata esimente di responsabilità.

Una terza problematica di ordine generale concerne la definizione di chiare ed univoche regole di coordinamento fra il giudizio contabile, quello penale e quello civile di risarcimento.

Tema molto delicato in quanto implica l'attuazione di principi di matrice europea, contrari alla sottoposizione a pluralità di giudizi di medesima natura per le medesime vicende fattuali.

Il codice di giustizia contabile ha sancito il principio di separatezza fra il giudizio contabile e quello penale. Le istruttorie si dispiegano tendenzialmente in autonomia anche se sono presenti passaggi interconnessi di collaborazione informativa ed investigativa, sulla base di quanto consentito dai rispettivi ordinamenti.

Del resto, la responsabilità amministrativa, tendenzialmente atipica, si fonda sulla violazione degli obblighi di servizio, mentre quella penale pone al centro il precetto penale con le sue fattispecie di reato ontologicamente tipizzate.

Le Sezioni riunite in composizione ordinaria hanno dettato un'interpretazione ormai consolidata dell'articolo 106 del codice di giustizia contabile, tale da non lasciare più spazio ad una forma di sospensione per pregiudizialità.

Ciò ha indotto alcuni Pubblici ministeri contabili ad impegnarsi ancora di più nell'attività investigativa propria, sempre più orientata alla pienezza, alla esaustività ed all'originalità del corredo probatorio, con il conseguente superamento dell'anomala e deprecata prassi del passato, quando – fortunatamente in pochi casi – gli atti di citazione contabile si risolvevano in una sorta di “copia ed incolla” di quelli penali.

Interessanti spunti di confronto argomentativo riguardano il tema dei rapporti fra azione contabile per responsabilità amministrativa, promossa dal Pubblico ministero contabile e azione civile di rivalsa, attivata dall'amministrazione.

La Corte di Cassazione, con qualche significativa oscillazione, ha ripetutamente affermato l'autonomia delle due azioni, sottolineando il carattere personale e sanzionatorio dell'azione proponibile davanti alla Corte, e il carattere risarcitorio dell'azione civilistica di pertinenza del Giudice ordinario.

La razionalità sistematica dell'orientamento dei Supremi Giudici non può (e, comunque, non deve) essere messa in discussione e va certamente apprezzata.

Paradossalmente, però, essa finisce con l'incidere negativamente sul buon andamento della Pubblica amministrazione perché sottopone gli agenti pubblici a due giudizi paralleli, entrambi centralizzati sul medesimo evento fattuale (il danno erariale) e, sostanzialmente, sulla medesima richiesta di condanna patrimoniale, ancorché diversamente qualificata.

La Cassazione riconosce che non si possono cumulare gli effetti delle due condanne, individuando nell'esecuzione la fase di ricomposizione del sistema.

Il pensiero dogmatico deve cedere il passo ad una visione del diritto maggiormente orientata alla ricerca di soluzioni più funzionali a rendere complessivamente effettive le tutele.

In particolare, in materia, occorre partire da un'esatta qualificazione del bene tutelato, rappresentato dal buon andamento dell'azione amministrativa, là dove il risarcimento del danno si configura solo nella sua valenza strumentale.

Far prevalere la logica civilistica in materia di danno erariale significa non comprendere a pieno la natura di questa figura giuridica, nella quale l'aggettivo "erariale" sta a qualificare anche lessicalmente il danno subito da una Pubblica amministrazione a causa di condotte dolose o (gravemente) negligenti dei propri operatori.

Il danno erariale, dunque, si differenzia dal danno civile e ciò giustifica la particolare forma di tutela, prevista dall'ordinamento, la responsabilità amministrativa.

Ma vi è di più. Il carattere pubblico dell'istituto non si limita alla circostanza che il danno sia maturato a carico di un'amministrazione, coinvolgendone gli aspetti finanziari o patrimoniali. Esso si estende anche al soggetto che lo ha commesso, in necessario rapporto di servizio con l'amministrazione, non potendosi porre in dubbio il carattere pubblico di tale rapporto.

La responsabilità amministrativa, almeno entro certi limiti, dovrebbe avere una capacità di assorbimento di quella civile, così da evitare, anche a monte, ogni possibilità di duplicazione.

Come detto, dalla sostanziale duplicazione e sovrapposizione dei giudizi deriva un inasprimento ingiustificato del regime di responsabilità a carico degli agenti pubblici, in contrasto con i principi di buon andamento.

Il buon senso ha più volte indotto i Giudici di merito a dichiarare inammissibile la proposizione dell'azione civile davanti al Giudice ordinario, declinando la propria giurisdizione in favore del Giudice contabile. Altre volte, l'inammissibilità è stata dichiarata in pendenza del giudizio erariale.

Gli agenti pubblici coinvolti, fra l'altro, hanno interesse a che il danno erariale da essi in ipotesi causato venga sottoposto al giudizio contabile piuttosto che a quello civile, se non altro perché nel primo operano gli strumenti di garanzia, rafforzati a loro favore, opportunamente previsti dal legislatore per favorire la serenità professionale: la valorizzazione dei concomitanti rischi organizzativi, la tutela dagli errori conseguenti alla complessità delle norme di gestione, la limitazione della responsabilità alla colpa grave, il potere riduttivo, la *compensatio lucri cum danno*.

Espongo i dati sintetici dell'attività della Procura erariale riferiti all'anno appena trascorso e tratti da GIUDICO, il sistema di raccolta ed elaborazione recentemente entrato in funzione, grazie all'impulso del Segretario generale e del Magistrato referente per i sistemi informativi automatizzati.

Sono state aperte 28.722 istruttorie e promossi 1162 atti di citazione. L'importo complessivo richiesto è stato pari a 515.409.803 euro, mentre le somme garantite in sede cautelare sono state di euro 100.566.326.

Nel medesimo anno l'importo complessivo delle sentenze di condanna in primo grado passate in giudicato è stato di euro 95.958.889, a fronte di euro 455.682.697 totali di condanna.

In secondo grado, l'ammontare definitivo delle condanne è stato di euro 24.216.989. In altre parole, nel corso dell'anno, si sono formati titoli esecutivi per le amministrazioni pubbliche complessivamente pari ad euro 120.175.878.

In sede di esecuzione, dal gennaio al dicembre 2019, è stata recuperata all'erario la somma di euro 299.061.268, per lo più riferita a sentenze pronunciate negli anni precedenti.

A questi importi vanno aggiunti quelli conseguiti spontaneamente, ovvero nel rito monitorio.

La Procura generale ha depositato 848 memorie in sede di appello e 71 ricorsi e controricorsi in Cassazione. Ha altresì depositato memorie scritte ovvero pronunciato requisitorie orali in 28 udienze delle Sezioni riunite in composizione ordinaria e speciale.

Meritano innanzi tutto di essere segnalate alcune "istruttorie-pilota" in materia di reddito di cittadinanza.

Una Procura territoriale ha infatti escluso che la concessione del reddito sia sorretta da generiche finalità assistenziali, dovendosi piuttosto qualificare come contributo di scopo.

In altre parole, il percettore diventa parte attiva di un progetto di interesse pubblico volto all'incentivazione delle politiche occupazionali. Con la conseguenza che il percettore medesimo entra in rapporto di servizio con l'amministrazione ed è assoggettato agli oneri e ai vincoli che ciò comporta.

In concreto, le indagini hanno riguardato alcuni destinatari del reddito che, in autocertificazione, hanno omesso di dichiarare la percezione di maggiori redditi, ancorché irregolari, ovvero non hanno segnalato variazioni intervenute successivamente.

La ricostruzione investigativa è ad oggi ancora in attesa del vaglio del Giudice.

In ogni caso, il Governo e il Parlamento potranno trarre dai risultati delle indagini elementi utili per un'eventuale modifica del quadro normativo che, senza incidere sul diritto in sé, ne disciplini più organicamente le procedure di concessione, di liquidazione, e soprattutto di contrasto agli abusi.

Numerose indagini si sono incentrate su vicende connesse con la realizzazione e la gestione di impianti fotovoltaici.

Va segnalata un'importante indagine portata a compimento dalle Procure territoriali di Venezia e di Bolzano in relazione all'indebita percezione di contributi nell'ambito del primo conto energia e degli incentivi previsti per il ritiro dedicato dell'energia stessa a prezzi minimi garantiti.

Il comportamento illecito è stato riscontrato a carico degli amministratori di fatto e di diritto di un gruppo imprenditoriale tedesco.

Il Gruppo, proprietario di nove parchi fotovoltaici in proprietà contigue, ha locato gli stessi a 40 società veicolo, interamente partecipate, così da poter dividere i suddetti parchi in 246 impianti, di potenza dichiarata inferiore a 50 kw. Attraverso tale artificio le quaranta società hanno potuto percepire gli incentivi pubblici riservati esclusivamente a impianti di limitata potenza. Le somme percepite da ciascuna società veicolo sono state poi da questa retrocesse alla capogruppo, "mascherate" come pagamento dei canoni di locazione degli impianti.

Nella vicenda sono stati sottoposti a sequestro conservativo anche beni immobili di proprietà di amministratori tedeschi ed italiani

ubicati in Germania con una rilevante novità nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, in sede cautelare prima ed esecutiva poi.

Nell'ambito della giurisdizione sugli agenti contabili ha assunto un particolare rilievo quello concernente il riversamento ai Comuni da parte degli albergatori dell'imposta di soggiorno.

Come noto, la Corte ha qualificato agenti contabili gli esercenti delle strutture alberghiere, onerandoli della presentazione del conto giudiziale per le somme incassate.

Sono emersi ampi spazi di elusione dell'obbligo di riversamento, frutto talora anche del mancato controllo da parte delle amministrazioni.

Numerose sono state le istruttorie concernenti la spesa sanitaria.

Vengono in rilievo le vicende che hanno riguardato gli investimenti per acquisti di immobili poi non utilizzati ovvero il mancato rispetto delle norme che imponevano risparmi di spesa in linea con le politiche di razionalizzazione.

Di grande attualità, anche mediatica, il noto processo "Fondazione Maugeri", all'esito del quale la competente Sezione territoriale ha accolto in parte l'impianto accusatorio proposto dalla Procura Lombardia "con riferimento alla illecita distrazione di risorse finanziarie che, anziché essere destinate a remunerare l'espletamento di funzioni di interesse pubblico, sono andate ad illecito profitto di alcuni soggetti compartecipi di un comprovato sodalizio criminoso, avente ad oggetto il mercimonio delle funzioni politico amministrative, in un ambito, quello sanitario, particolarmente

rilevante per l'interesse pubblico". Il complessivo importo della condanna è stato pari ad euro 47.485.583.

Sono state depositate le prime sentenze riguardanti l'applicazione della legge Gelli Bianco, la numero 24 dell'8 marzo 2017 (recante "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie").

In tale legge è stata espressamente prevista la possibilità dell'azione di rivalsa a titolo di responsabilità amministrativa a carico del sanitario che, con dolo o colpa grave, abbia causato un danno patrimoniale all'amministrazione di appartenenza per i risarcimenti da essa liquidati a pazienti coinvolti in episodi di errori sanitari o di cattiva pratica medica ("medical malpractice").

L'azione di rivalsa è stata ritenuta dal legislatore di competenza esclusiva del Pubblico ministero contabile con una puntualizzazione di sistema assai interessante che costituisce un passo importante verso l'auspicabile obiettivo dell'affermazione in via normativa del principio di esclusività dell'azione erariale per danno.

Il meccanismo previsto dal legislatore è finalizzato ad offrire anche al personale medico le più ampie garanzie di tutela, garanzie indispensabili perché egli possa intraprendere gli interventi sanitari in una condizione di tranquillità, senza temere un sistema di responsabilità a piovra che di fatto verrebbe inopportuno a favorire la cosiddetta medicina difensiva, a danno sia dei pazienti che della spesa sanitaria.

L'azione requirente delle Procure regionali ha recepito le prescrizioni del legislatore, condividendone le finalità che coniugano e contemperano sia le aspettative dei pazienti a cure appropriate, sia quelle dei sanitari ad una corretta tutela professionale. Anzi: le due

finalità finiscono con il coincidere. Tanto maggiore il medico si sentirà tutelato, tanto più egli realizzerà le opportune strategie sanitarie.

L'azione di rivalsa, intestata alla Procura erariale, presuppone l'attualità del danno a carico della struttura sanitaria. In concreto, ciò significa che l'amministrazione deve aver liquidato una somma a titolo di risarcimento del danno al paziente coinvolto nella *malpractice*.

Orbene, questo risarcimento viene corrisposto direttamente dall'amministrazione solo nelle ipotesi residuali non coperte da assicurazione per il superamento dei massimali ovvero, più frequentemente, per la presenza di franchigie.

In questi casi - e solo in questi - l'amministrazione sanitaria ha l'obbligo di segnalazione alla competente Procura territoriale della Corte.

In sede di prima applicazione della legge, è venuto in rilievo il tema della "messa in mora" del presunto responsabile.

In realtà, la questione non presenta profili di particolare dubbio interpretativo. Infatti, ai sensi dell'articolo 66 del codice di giustizia contabile, gli atti interruttivi della prescrizione sono l'invito a dedurre e il formale atto di costituzione in mora.

L'amministrazione che ha subito il danno può dunque costituire in mora il presunto debitore a titolo di rivalsa, esercitando una facoltà che propriamente le appartiene. Tale facoltà è esercitata attraverso una valutazione propria e non può essere indotta da sollecitazioni esterne, neppure se provenienti dal Pubblico ministero.

Si segnalano, a mero titolo di esempio, le gravi negligenze nei parti cesarei (con danni estetici permanenti al nascituro ovvero lesioni cerebrali).

Sono venute all'attenzione, nel corso del 2019, alcune vicende caratterizzate da evidenti errori terapeutici e diagnostici.

Si tratta di "casi-limite" che non devono comportare una particolare preoccupazione circa la generale qualità delle prestazioni sanitarie e, in campo medico, non devono determinare diffuse ansietà nell'esercizio sereno delle attività professionali.

In tema di danni al patrimonio risultano avviate molte istruttorie riguardanti le occupazioni abusive anche di immobili importanti ovvero le concessioni in comodato immotivatamente gratuite.

Alcuni di questi comodati hanno riguardato la gestione degli spazi commerciali a servizio dei beni culturali. Gli spazi di un importante monumento nazionale con vasta affluenza di pubblico sono stati per decenni assegnati gratuitamente ad una organizzazione privata che li ha utilizzati per eventi ed attività commerciali con conseguente realizzazione di notevoli utili.

Molte istruttorie sono state finalizzate ad accertamenti sullo stato di abbandono o, quantomeno, di pessima manutenzione dei beni tanto fa perdere loro ogni utilità pubblica.

Sono anche state "attenzionate" vicende di acquisizione di costosi compendi immobiliari, poi rimasti inutilizzati ovvero retrocessi al venditore a titolo locativo con canoni di gran lunga inferiori a quelli di mercato.

In molte indagini è emerso che gli Enti, per mancanza degli inventari, non conoscono neppure l'esatto stato del proprio patrimonio.

Il “filone” di indagini relativo alla contestazione del danno all’immagine ha mantenuto alta l’attenzione delle Procure anche durante il 2019.

Com’è noto, il decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n. 102, ha limitato la possibilità di contestare il danno all’immagine alle sole ipotesi di condanna penale per i delitti contro la Pubblica amministrazione contemplati nel Capo I, Titolo II del Libro secondo del codice penale (peculato, indebita percezioni di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione, ecc.).

La norma, così come formulata, ha creato una rilevante sacca di impunità, riguardante tutte le ipotesi di danno all’immagine non rientranti in senso stretto fra i delitti contro la pubblica amministrazione.

Il codice di giustizia contabile (art. 51), sia pure in termini non del tutto univoci e diretti, ha esteso la perseguibilità del danno a qualsiasi reato o delitto commesso dai pubblici agenti a danno delle Pubbliche amministrazioni.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 191/2019, depositata il 19 luglio 2019, ha confermato che la lettura del codice di giustizia contabile supporta effettivamente anche l’ipotesi interpretativa estensiva, ove il Giudice di merito la ritenga costituzionalmente orientata.

Infatti, con la citata sentenza, la Corte ha rilevato che la disciplina del danno all’immagine della Pubblica amministrazione, contenuta nel recente codice di giustizia contabile, si presta a differenti interpretazioni quanto all’individuazione dei reati per i quali la Procura contabile può agire per chiedere il risarcimento di questo tipo di danno.

I mesi a venire diranno se l'interpretazione estensiva si consoliderà nell'esperienza giurisprudenziale sino a coprire qualsiasi delitto (delitto presupposto) commesso dal pubblico agente idoneo a ledere l'immagine dell'amministrazione (ad esempio: violenza privata aggravata).

Risulta positivamente superata dalla giurisprudenza la correlata questione sulla ammissibilità della contestazione del danno all'immagine sul presupposto di un reato prescritto.

In materia di lavori pubblici si sono incrementate le istruttorie non solo sotto il profilo quantitativo, ma vieppiù qualitativo.

Le vicende più ricorrenti hanno riguardato la difformità delle opere rispetto al progetto e, molte volte, a quanto collaudato e liquidato; l'inutilizzazione degli impianti (anche per l'assenza di programmi di gestione effettivamente realizzabili); le spese di progettazione e direzione dei lavori del tutto irrazionali; gli oneri relativi ai ritardi nel pagamento e ai contenziosi; le irregolarità negli avvalimenti di gara; le imprecisioni e le lacune nei capitolati.

Una vicenda curiosa è stata ricostruita dalla competente Procura territoriale e ha riguardato un appalto conferito per la costruzione di un ospedale su un'area occupata da attività commerciali regolari.

L'area è stata consegnata prima di essere resa libera. I lavori non hanno potuto iniziare e l'amministrazione in colpa ha dovuto corrispondere notevoli importi a titolo risarcitorio.

Un'altra vicenda interessante ha riguardato la liquidazione all'appaltatore di un "premio di anticipazione" per aver ultimato i lavori di costruzione autostradale prima del termine contrattualmente previsto.

La Procura erariale ha ritenuta illegittima la liquidazione di tale premio, in quanto non previsto in capitolato, ovvero nel contratto o negli atti di gara.

In ogni caso, nel merito, la Procura ha accertato che l'apertura al traffico del tronco autostradale era solo fittizia, caratterizzata dalla concomitante presenza di cantieri aperti, da restringimenti di corsia, da inidoneità della segnaletica.

In tema di lavori pubblici, è frequente imbattersi in ipotesi corruttive che, ove intercettate, vengono sanzionate a titolo di responsabilità amministrativa nella misura del doppio dell'illecita tangente percepita (ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190, che ha inserito nella legge n. 20/1994 l'art. 1-sexies).

Nel corso del 2019, al riguardo sono venute a maturazione alcune istruttorie relative al veneziano MOSE.

Debbono essere sottolineate anche alcune vicende relative alla non corretta gestione e/o manutenzione di impianti pubblici da parte di privati concessionari.

Urgente appare l'esigenza di rendere sempre più penetrante ed effettivo il potere regolatorio dell'amministrazione concessionaria, potere esteso alla continua verifica della esatta esecuzione degli obblighi concessori.

L'omissione di tale attività costituisce in ipotesi fonte di responsabilità amministrativa.

Va segnalata una vicenda particolare che ha occupato la Procura siciliana con un'azione di responsabilità nei riguardi di un Giudice per il grave ritardo nei depositi. Ritardo che ha continuato a registrarsi anche dopo la sanzione intervenuta in sede disciplinare,

dopo le sollecitazioni del Presidente e le numerose istanze degli “utenti” in attesa della definizione dei giudizi.

Si è ritenuto che la costante dilatazione della tempistica processuale abbia finito per “snaturare” l’attività del Magistrato con violazione degli obblighi di servizio tali da stravolgere il rapporto sinallagmatico.

Il danno erariale è stato quantificato, in via equitativa, assumendo come parametro la retribuzione, quale corrispettivo del fedele e corretto adempimento delle funzioni.

Le Procure hanno avviato un notevole numero di istruttorie – almeno il 20 % del totale – in relazione a vicende che vedono coinvolte le società partecipate.

Al riguardo, giova premettere che la Corte, nello scorso anno, ha approfondito la puntuale analisi sull’intero comparto anche in termini di sistema, come si evince da alcune significative delibere della Sezione delle Autonomie.

In particolare, è emerso il ritardo nel processo di soppressione delle società partecipate dagli enti territoriali che sono sostanzialmente inattive. Quasi 1300 società sono del tutto prive di dipendenti o con un numero di amministratori inferiore a quello dei dipendenti. Numerose altre hanno fatto registrare un fatturato inferiore a 500.000 euro. In totale, almeno il 27 % delle società possedute da enti territoriali presentano indici di criticità tali da meritare interventi di razionalizzazione (dismissione di quote o altre misure), non ancora messi in cantiere.

Ad oggi, il numero di società a partecipazione totalitaria o maggioritaria degli enti territoriali è stimato nel 60% del totale e gli affidamenti in house sono assolutamente prevalenti (il 93% del totale).

Nel complesso, i debiti maturati dalle società partecipate dagli enti territoriali superano i 90 miliardi di euro, di cui quasi il 40% è riferibile a società a totale partecipazione pubblica.

Al netto delle partecipazioni, che per legge non sono oggetto delle misure di revisione, il dato può essere considerato significativo dell'ancora incompleta adesione degli Enti agli obiettivi del Testo unico (decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175).

Criticità sono emerse anche dalle verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo, da cui risulta che in più occasioni la *governance* delle partecipate non sempre viene esercitata in modo consapevole da parte degli enti proprietari, che hanno talora declinato il loro compito spostando il potere decisionale dall'organo politico al sistema delle *holding*.

Le esigenze di razionalizzazione emergono, inoltre, dalle risultanze generali dell'attività di referto.

Le società operanti nei servizi pubblici locali sono solo il 40,75% del totale (pur rappresentando una parte importante del valore della produzione (il 71,18% dell'importo complessivo). Di queste, solo il 42% è totalmente pubblico, ma occupa circa due terzi degli addetti.

La Procura erariale si è mossa in questo contesto per gli approfondimenti investigativi utili a dipanare complesse vicende caratterizzate dall'impiego di ingenti risorse finanziarie in modo non coerente con l'interesse pubblico.

A mero titolo di esempio merita di essere segnalata un'indagine che ha coinvolto gli amministratori e il direttore generale di una società finanziaria *in house* di una Regione per illecità e irregolarità nella gestione della liquidità, tutte riconducibili ad un contratto stipulato con una banca svizzera.

Si è accertato che il contratto non prevedeva un mero deposito, ma, in violazione delle specifiche disposizioni, un affidamento di gestione patrimoniale con facoltà di sottoscrivere derivati e altre operazioni di rischio non consentite.

Numerosi altri casi hanno riguardato la ricapitalizzazione reiterata in mancanza di adeguati piani aziendali, ovvero l'acquisto delle quote private di compartecipazione ad un prezzo palesemente incongruo.

Con il trascorrere degli anni sta prendendo sempre più vigore il filone investigativo riguardante l'utilizzo delle ingenti risorse stanziare per la ricostruzione delle aree dell'Italia centrale, colpite dagli eventi sismici più di tre anni or sono.

Una ricostruzione che procede con una lentezza esasperante che rischia di rendere irreversibile la sofferenza del tessuto economico e sociale e, per paradossale altro verso, irrobustire improprie prassi di veri e propri abusi, quando non anche di pratiche clientelari e/o corruttive.

Malgrado la teorica disponibilità di fondi, l'edilizia pubblica è infatti pressoché ferma: sono ancora non definite le progettazioni e quindi le ricostruzioni della quasi totalità degli edifici di culto e dei beni culturali, compresa la Basilica di San Benedetto a Norcia, di ospedali, di case di riposo, di sedi comunali, di scuole, di caserme e teatri: di cantieri neppure si intravede una speranza di imminente avvio. Risultati apprezzabili si registrano unicamente nel ripristino della rete viaria.

La ricostruzione dell'edilizia privata procede a ritmi ancora più lenti a causa di procedure macchinose, garantiste della legittimità formale, di fatto presupposto per infiniti sprechi (ad esempio, nel

campo dei sussidi per autonome sistemazioni, sussidi che, onerosissimi, si dilatano e si consolidano nel tempo).

Il nostro Paese, l'Italia, sconta fattori di preoccupante criticità strutturale endemica: la lentezza dei processi attraverso i quali maturano le decisioni, l'estrema difficoltà della loro traduzione in programmi operativi chiari per certezza e coerenza degli obiettivi, l'insufficienza della visione strategica anche nel rispetto del principio di continuità, lo iato nella fase di attuazione, la pressoché totale mancanza della cultura della tempistica e della sensibilità alla verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Su questo terreno fertile hanno radicato i loro virgulti la diffusione della corruzione, dell'evasione e dell'elusione fiscali, nonché il determinante consolidarsi di atteggiamenti di sfiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche.

Non sfugge a nessuno che l'abusivismo edilizio, la violazione delle regole di salvaguardia dell'ambiente, la stessa ricorrente vandalizzazione dei beni pubblici costituiscono comportamenti presenti in molte aree della Penisola, alimentati dalla tardività ovvero dalla completa assenza delle adeguate risposte pubbliche.

L'intervento repressivo non è di per sé sufficiente ad estirpare illeciti e malaffare.

L'individuazione e la punizione degli autori degli illeciti acquista un rilievo non solo in sé, ma anche in funzione deterrente per l'esempio e il monito che ne derivano. L'efficacia deterrente, peraltro, svanisce quando le indagini si prolungano per anni e le condanne definitive intervengano quando si è perso il collegamento con i fatti che le hanno presupposte.

Da qui la necessità di velocizzare la fase investigativa e poi quella eventuale processuale. La giustizia contabile, in verità, non si caratterizza per tempi preprocessuali e processuali particolarmente veloci. Il tempo medio del primo grado raramente supera l'anno e quello dell'appello un poco di più.

Il tempo necessario alle indagini è vario e dipende dalla complessità degli adempimenti richiesti. È indubbio che il recente codice di giustizia contabile ne ha accelerato i passaggi, anche in un'ottica garantista per gli agenti pubblici coinvolti.

Il sistema di formazione della prova, quale disegnato dal legislatore, presenta utili caratteri di flessibilità, che consentono al Pubblico ministero di adeguare le modalità investigative alle molteplici situazioni di fatto.

Ad esempio, nel campo della corruzione, il Pubblico ministero può e deve orientare la propria azione a seconda del contesto "culturale" di riferimento nel quale si trova ad operare. La corruzione ha aspetti multiformi pressoché infiniti e si manifesta sia attraverso episodi apparentemente minimali a carattere individuale sia nell'ambito di vere e proprie organizzazioni dedite all'illecito.

Queste organizzazioni si pongono a loro volta rispetto alla Pubblica amministrazione e ai poteri dello Stato seguendo filosofie diverse: alcune hanno comportamenti alternativi e danno vita a vere e proprie strutture parallele e contrappositive, altre tentano di entrare all'interno dell'amministrazione per condizionarne la gestione, altre ancora, più sofisticate, operano sotto copertura della perfetta legalità, con infiltrazioni mascherate di tipo elusivo, solitamente a preminente carattere finanziario.

Il quadro è aggravato dalla diffusione di una comunicazione pubblica troppo spesso condizionata da fattori demagogici, che

finiscono per sconcertare l'opinione pubblica, allontanandola sempre di più dalla maturazione di una piena consapevolezza civica, assolutamente necessaria per rendere solido il sistema democratico.

Migliaia di *twitter* assordano ogni giorno le nostre giornate: quasi sempre non con il gradevole canto dell'usignolo, ma con il fastidioso rumore delle mosche nella calura dei pomeriggi estivi.

Centinaia di dibattiti dove tutti si parlano addosso in un vero delirio di narcisistica autoreferenzialità e dove la capacità di ascolto viene annullata dalla sovrapposizione confusa delle voci.

Le diagnosi sono oramai sempre più precise e spesso persino condivise. Sulle azioni terapeutiche si registra purtroppo ancora molta confusione, forse troppa.

Dunque, un quadro pessimistico senza vie di uscita? Un quadro dove l'ineluttabile degrado della credibilità istituzionale sia destinato a prosciugare le fonti della convivenza democratica?

Domande importanti per quanti – come i Magistrati della Corte dei conti e i suoi Pubblici ministeri in particolare – sono chiamati ogni giorno ad opporsi a tutte le molteplici situazioni patologiche dell'ordinamento pubblico e della sana gestione delle risorse.

Le risposte vengono dai cittadini, dalla gente comune che ogni giorno con semplicità si reca al lavoro, magari su treni affollati o su tangenziali intasate da migliaia di veicoli, specchio concreto del ritardo nelle politiche di investimenti strategici in tema di mobilità.

Ebbene, i cittadini sono per fortuna la vera ricchezza di questo Paese, portatori di un bagaglio di laboriosità, di creatività e di onestà che, opportunamente valorizzato, costituisce un fattore di crescita e di sviluppo valoriale determinante per superare le tante criticità esistenti.

La fiducia nel futuro – indispensabile per la stessa coesione economica e sociale del Paese – trova nei cittadini la sua ragione di essere.

La “ripresa” dell’economia deve dunque partire dai cittadini e dalle risposte alle loro istanze. Una seria politica di investimenti pubblici e di incentivazione della *green economy*, ad esempio, potrebbe incrementare i livelli di occupazione, favorire il *know how* delle conoscenze scientifiche e tecnologiche. Una serie di investimenti pubblici in agricoltura, sul patrimonio culturale e sulla istruzione consentirebbe di centralizzare il *focus* su alcuni dei comparti maggiormente in sofferenza, a fronte delle loro immense potenzialità. Per non parlare della ricerca di base oltre che di quella applicata.

Si è a lungo sottolineato il ruolo della informatizzazione nella Pubblica amministrazione come fattore decisivo per la sua efficienza ed efficacia.

Indubbiamente, l’informatizzazione consente un’opportuna semplificazione dei processi: continuare nel percorso intrapreso appare non solo inevitabile, ma anche molto utile in tema di trasparenza e imparzialità.

Tuttavia, l’informatizzazione troppo spesso è stata indirizzata verso scenari autoreferenziali, talora rischiosi per la riservatezza dei dati e, su di un piano diverso, difficoltosi perché articolati in procedure astruse anche per semplici adempimenti.

Il Presidente Giuliano Amato, proprio in questa Aula, qualche tempo fa ha ricordato la “battaglia rivoluzionaria” per dare dignità normativa alla figura del Responsabile del Procedimento. Ed ha ironicamente sottolineato come oggi questo responsabile sia troppo spesso sostituito dalla voce anonima di un operatore di *call center*.

È dunque evidente che lo sviluppo delle tecnologie deve procedere di pari passo con la permanenza di canali “umani” di relazione fra la Pubblica amministrazione e i cittadini.

Viceversa, la tecnocrazia amministrativa, economica e finanziaria, accrescerà, anziché contrastare, il divario fra le istituzioni e i cittadini.

Ho più volte sottolineato l'importanza degli investimenti sulla istruzione e sulla ricerca, soprattutto su quella di base, quale presupposto necessario per le successive eventuali applicazioni e ricadute produttive e commerciali.

Il nostro Paese, l'Italia, ha bisogno di competenze, in politica, nella Pubblica amministrazione, nel manageriato pubblico e privato, in tutte le professioni.

La competenza, la conoscenza e il sapere non sono né oligarchici né aristocratici. Essi costituiscono, invece, la base fondante di qualsiasi società proiettata verso la conquista del futuro.

Democrazia non significa elogio dell'ignoranza, ma significa piuttosto assicurare a tutti i cittadini, quali ne siano le provenienze sociali, la possibilità di “diventare competenti”, di acquisire con eguali opportunità il necessario bagaglio di conoscenze (culturali e professionali), attraverso impegno, responsabilità e consapevolezza critica.

Tutto ciò vale per la Pubblica amministrazione e per il decisore pubblico in modo particolare. Qui assume, ancora più che altrove, l'importanza del prerequisito che deve accompagnare la competenza, l'onestà.

Un dipendente pubblico competente e disonesto è sicuramente peggiore di un dipendente pubblico incompetente e onesto.

Ecco perché è necessario investire, prima, nella formazione scolastica e, poi, in quella professionale. Formazione ed aggiornamento costituiscono due volani di riconquista della fiducia.

Per utilizzare un'espressione del filosofo Marcello Veneziani, riconquistare la fiducia significa riappropriarsi della consapevolezza del tempo, lasciandosi alle spalle "l'infinito presente globale, ovvero la dittatura globale dello sconfinato oggi".

Significa, più in concreto, lasciarsi alle spalle ogni vittimismo e maturare un forte convincimento circa la possibilità di "cambiare le cose" e di uscire dagli scenari della pianificazione tecnologica, là dove questa venga a prefigurarsi come un'invasiva dittatura, dove "la patria, la memoria, le relazioni personali, l'identità individuale sono racchiusi in un *chip* e dove ciò che non è ricompreso in questa sfera cessa di esistere, non può esistere".

Solo una adeguata crescita culturale e valoriale può infatti determinare la capacità di dominare gli immensi spazi virtuosi della tecnologia e, nel campo amministrativo del decisore e del gestore pubblico, assicurare l'essenziale collegamento con le comunità e i territori, collegamento reale e non virtuale.

Nel ringraziare tutti i presenti per la pazienza dell'ascolto - virtù oramai rara - colgo l'occasione per rivolgere il personale apprezzamento a tutte le forze di Polizia giudiziaria, alle quali la Procura erariale ha delegato le indagini e con le quali si stanno sviluppando i percorsi di interazione collaborativa.

In primo luogo, la Guardia di finanza, che ha rafforzato i reparti territoriali operativi nelle materie di contrasto alle molteplici forme di violazione delle regole di buona amministrazione e di sana gestione

delle risorse pubbliche. Tali reparti, sempre più specializzati, fronteggiano la complessità delle indagini con risultati altamente apprezzati.

Nelle prossime settimane, un ulteriore protocollo completerà quello già in atto da tempo e favorirà il confronto informativo esteso, per quanto possibile, all'aggiornamento delle cosiddette priorità investigative comuni.

Ed ancora, l'Arma dei Carabinieri, destinataria di numerose deleghe che valorizzano la sua vocazione territoriale e le specialità dei reparti, primo fra tutti il Nucleo operativo ecologico, quest'ultimo interessato a tutte le istruttorie che riguardano danni patrimoniali propri nella gestione delle risorse destinate alle aree protette e all'urbanistica.

Con l'Arma è stato definito un protocollo per la collaborazione formativa a livello territoriale rivelatosi, nelle prime esperienze, di significativa utilità.

Un sincero ringraziamento ed apprezzamento anche alla Polizia di Stato, per le interazioni riguardanti soprattutto indagini collegate a vicende di rilievo penale. Particolare importanza hanno assunto le indagini che si avvalgono delle unità specializzate, quali la Polizia Postale, in virtù delle sue preziose competenze nelle materie di attribuzione.

Un particolare ringraziamento ed apprezzamento ai colleghi della Magistratura ordinaria, amministrativa e tributaria. Giova ricordare che la giurisdizione è unica, pur articolata nella pluralità dei plessi.

La Corte dei conti - e la Procura con essa - condivide con le altre Magistrature l'orgogliosa attenzione alla tutela della propria

indipendenza, baluardo invalicabile di democrazia e tutela dei cittadini. Una tutela voluta e perseguita nella quotidianità dell'esercizio delle funzioni, non certo oscurata – ma anzi rafforzata – dall'immediata reazione a tentativi individuali di mettere a repentaglio i valori di credibilità interna ed esterna del Giudice.

La collaborazione fra Procure della Repubblica e Procure regionali si sviluppa nel quotidiano esercizio delle rispettive funzioni, anche con gli scambi informativi consentiti dai rispettivi assetti processuali.

Un particolare cenno di ringraziamento rivolgo ai colleghi della Corte di Cassazione e, in particolare, un sincero deferente apprezzamento al suo Primo Presidente, presente oggi a questa inaugurazione.

Gli insegnamenti nomofilattici della Suprema Corte sui principi del diritto costituiscono per tutti una guida saggia ed equilibrata alla quale attenersi con sicurezza in nome della certezza del diritto.

Un percorso comune potrà portare in avvenire a significative modifiche ordinamentali, con l'istituzione di un organismo in qualche modo simile al francese Tribunale dei conflitti in tema di giurisdizione, istituzione ritenuta utile da chi parla, soprattutto se impostata in termini di cautela, lasciando alla Cassazione la titolarità della funzione, ma aprendosi al contributo delle magistrature amministrative in una limitata composizione dei Collegi.

Sono consapevole delle difficoltà e delle resistenze all'avvio di tale percorso, ma sono convinto che, in un clima di rigoroso rispetto e di leale confronto, anche questo tema potrà e dovrà nei prossimi anni trovare una soluzione condivisa, soprattutto utile all'efficacia del sistema giudiziario nel suo complesso.

L'anno appena concluso ha ravvivato il dibattito sulla riforma della giustizia tributaria nel quadro dell'auspicato riordino dell'ordinamento fiscale. Costituisce motivo di particolare apprezzamento il lavoro svolto dalle Commissioni tributarie in questo momento di transizione.

La Corte, che ha nel controllo e nella giurisdizione contabile le proprie vocazioni primigenie, ha offerto al Parlamento e al Governo la propria disponibilità a contribuire in maniera più diretta al processo riformatore, senza velleità espansive, animata unicamente da spirito di servizio e di collaborazione verso tutte indistintamente le componenti attualmente proprie del plesso giustiziale tributario.

Non posso esimermi dal rivolgere un particolare e sentito saluto alla Avvocatura del libero Foro, con la quale la Procura condivide quotidianamente il concreto perseguimento dell'obiettivo della Giustizia.

La Giustizia non costituisce un valore astratto, statico e avulso dalle dinamiche del tempo. Non bisogna temere il suo carattere magmatico e, a volte, la stessa complessità della giurisprudenza, chiamata a declinare l'astrattezza del valore nel concreto della sentenza.

In questa logica dialettica in continuo divenire è fondamentale il contributo dei colleghi dell'Avvocatura, che portano l'arricchimento della loro esperienza e del loro sapere e che assicurano la proficua intermediazione con le istanze di giustizia che provengono dai cittadini.

Un particolare elogio - per le loro altissime qualità etiche e professionali - agli avvocati specializzati nelle controversie davanti alla Corte, sia nelle materie pensionistiche che in quelle di responsabilità.

Ed un altrettanto sentito apprezzamento alla Avvocatura generale dello Stato e alle Avvocature erariali degli enti pubblici, territoriali e non. Il loro supporto all'azione amministrativa, anche con la preziosa attività di consulenza, costituisce un elemento insostituibile nella gestione dei contenziosi, nella loro deflazione e, non da meno, nella loro prevenzione.

Un grazie, grande e sincero, a tutti i Magistrati della Procura generale e delle Procure territoriali. Pochi di numero – un centinaio complessivo sparsi in tutto il territorio nazionale – essi hanno dimostrato un impegno straordinario, unito ad una deontologia corroborata da precise vocazioni di servizio. Continuerò ad adoperarmi perché il loro numero possa quanto meno raddoppiarsi nel breve termine, impegnando la Procura generale ancora di più nelle iniziative di coordinamento e di aggiornamento tematico.

Naturalmente il saluto è esteso a tutti i Magistrati della Corte, applicati alle funzioni di giurisdizione e di controllo.

Un grazie, infine, caloroso e dal profondo del cuore, al personale di supporto amministrativo di tutto l'Istituto e, in particolare, della Procura generale e delle Procure territoriali.

La Corte, senza l'abnegazione professionale del suo personale, non potrebbe raggiungere quegli obiettivi istituzionali che le appartengono, al servizio della comunità e dei cittadini. Ed è per questo che al saluto aggiungo il mio orgoglio per avere il privilegio di poter fruire ogni giorno della loro collaborazione, della loro simpatia.

I prossimi anni, i prossimi mesi vedranno ancora di più la Corte impegnata nella propria missione istituzionale. La Corte, la più antica Magistratura dello Stato unitario italiano, è aperta alle sfide di una società in continuo divenire, di un'amministrazione pubblica sempre più aperta alle istanze dei cittadini, proiettata verso una irreversibile

“pluralità dei linguaggi” e dei codici di comunicazione e, con le parole di Italo Calvino, sempre più capace di “tessere insieme i diversi saperi e i diversi codici in una visione plurima, sfaccettata del mondo”².

Rinnovando l’ossequio al Sig. Presidente della Repubblica e confermando anche per il 2020 l’impegno personale e di tutta la Procura erariale a lavorare nell’interesse ultimo dei cittadini, chiedo a Lei, Sig. Presidente della Corte, di dichiarare aperto, in nome del Popolo italiano, l’anno giudiziario 2020 della Corte dei conti in sede giurisdizionale.

²“Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio”.

APPENDICE

I PRINCIPI DELLE ATTIVITA' GIURISDIZIONALI DELLE ISTITUZIONI SUPERIORI DI CONTROLLO

elaborati dall'INTOSAI Organizzazione Internazionale di Controllo

Mosca settembre 2019

INTOSAI



*Principi delle
attività giurisdizionali
delle istituzioni superiori
di Controllo (ISCs)*

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat – RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

SOMMARIO

1. PREMESSA	5
1.1 Osservazioni introduttive.....	5
1.2 Obiettivi del giudizio	6
1.3 Contesto ed altri <i>standards</i> pertinenti.....	7
2. SPIEGAZIONI, DEFINIZIONE E ATTORI DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI DELLE ISC.....	9
2.1 Spiegazioni e definizioni	9
2.2 Soggetti attivi.....	10
3. I PRINCIPI GENERALI SPECIFICI DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI: PRESUPPOSTI E QUADRO GIURIDICO	11
3.1 Fondamenti giuridici del Sistema delle responsabilità	11
3.2 Indipendenza dei membri dell'ISC coinvolti in attività giurisdizionali ..	12
3.3 Il libero accesso alle informazioni.....	12
3.4 La prescrizione	13
3.5 Impugnazione e annullamento della sentenza	14
4. PRINCIPI GENERALI SPECIFICI PER LE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI: REGOLAMENTI INTERNI E ORGANIZZAZIONE DELL' ISC	14
4.1 Il diritto ad un equo processo	14
4.2 Giudizio imparziale e processo decisionale.....	15
4.3 Efficacia delle attività giurisdizionali.....	16
4.4 Cumulo di sanzioni per la medesima irregolarità.....	17
5. PRINCIPI GENERALI SPECIFICI DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI: PROCEDIMENTI GIURISDIZIONALI.....	17
5.1 Controllo di qualità.....	17
5.2 Giudizio entro un termine ragionevole	18
5.3 L'informazione del pubblico	19

1. PREMESSA

1.1 Osservazioni introduttive

- 1.1.1 Le Istituzioni superiori di controllo (ISC) con funzioni giurisdizionali hanno la facoltà di far emergere la responsabilità dei gestori dei fondi pubblici quando dai propri accertamenti risultano delle irregolarità o quando queste ultime sono segnalate da terzi. In effetti, si è osservato che le problematiche inerenti alla gestione dei fondi sono spesso connesse a violazioni di disposizioni di legge o di specifici regolamenti concernenti la loro amministrazione. Pertanto, le osservazioni contenute in un rapporto di *audit* finanziario, di conformità o di gestione di un Ente pubblico, siano esse segnalate o meno al tribunale civile o penale, possono essere seguite da un procedimento giudiziario equo e veloce condotto dalla ISC stessa, nell'ambito delle sue attività giurisdizionali.
- 1.1.2 Le attività giurisdizionali delle ISC consistono in un controllo di regolarità dei conti e delle operazioni di gestione dei funzionari e degli altri amministratori di fondi pubblici (o ad essi assimilati). Le suddette attività comprendono la segnalazione della responsabilità personale e il sanzionamento di coloro che risultano colpevoli delle irregolarità nella gestione di denaro pubblico ovvero delle perdite causate dalle sopraindicate violazioni o da una cattiva gestione.
- 1.1.3 L'obiettivo delle attività giurisdizionali di una ISC è la protezione del corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica nonché degli interessi dell'ente sottoposto al controllo e, in aggiunta, delle autorità pubbliche e dei cittadini. L'attività giurisdizionale mira a compensare in tutto o in parte le perdite subite da un ente pubblico e/o a sanzionare la responsabilità personale, di natura finanziaria e/o disciplinare, delle persone giudicate colpevoli. Il valore esemplare delle sentenze emesse ha carattere preventivo. L'ISC con funzioni giurisdizionali ha poteri specifici per garantire la protezione dei fondi pubblici o considerati

come tali nonché la trasparenza e l'integrità della gestione pubblica.

1.1.4 Le attività giurisdizionali hanno ad oggetto anche i giudizi di responsabilità dei gestori pubblici che, attingendo dai loro fondi personali, pagano una sanzione o compensano in tutto o in parte una perdita finanziaria partecipando al rimborso delle spese illecite, delle mancate entrate o dei deficit di cassa e di conto. La sentenza può anche incidere sulla carriera della persona individuata come responsabile dalla legge e che è stata giudicata colpevole, in quanto può essere chiamata a rispondere del suo operato dalla propria amministrazione nel corso della carriera. La pubblicità data alla sentenza delle ISC contribuisce a prevenire le irregolarità attraverso la natura esemplare delle sanzioni e aumenta la fiducia delle autorità e dei cittadini nell'affidabilità del sistema finanziario pubblico e nell'integrità dei dirigenti pubblici. Pertanto, le attività giurisdizionali aiutano le ISC a soddisfare le aspettative dei cittadini per identificare e sanzionare la responsabilità individuale del funzionario a cui è affidata la gestione dei fondi pubblici.

1.2 Obiettivi del giudizio

1.2.1 I principi e le linee guida professionali sono essenziali per la credibilità, la qualità e l'efficienza dell'*auditing* del settore pubblico affidato alle ISC. Il quadro delle pronunce INTOSAI¹ (IFPP)² sviluppato dall'Organizzazione delle Istituzioni Superiori di Controllo (INTOSAI) mira a promuovere una revisione contabile indipendente ed efficace e a sostenere i membri dell'INTOSAI nello sviluppo del proprio approccio professionale conformemente al loro mandato, alle leggi e ai regolamenti nazionali.

1.2.2 Il presente INTOSAI-P 50 Principi delle attività giurisdizionali delle ISC sviluppa dodici principi per adattarsi al contesto specifico delle

¹ International Organisation of Supreme Audit Institutions, è un'organizzazione internazionale che riunisce le Istituzioni Superiori di Controllo, ossia le Corti dei conti e gli organi analoghi dei vari Stati.

² INTOSAI *framework of professional pronouncement* (Quadro delle pronunce professionali dell'INTOSAI).

attività giurisdizionali delle ISC abilitate a svolgere tali funzioni. INTOSAI-P 50 deve essere letto e compreso insieme ai Principi fondamentali dell'INTOSAI ai principi internazionali, inclusi nei trattati e nelle convenzioni internazionali, applicabili nel settore della giustizia.

- 1.2.3 Il modello di una ISC giurisdizionale è rappresentato da un'organizzazione che deve essere in grado di effettuare tutti i tipi di *audit* che un'Istituzione Superiore di Contollo è tenuta a svolgere, e, in aggiunta, è investita del potere di statuire in merito alla responsabilità delle persone che per legge sono perseguibili in caso di irregolarità o di cattiva gestione. In tal senso, le attività giurisdizionali differiscono dal controllo contabile, di gestione e di conformità anche se possono essere realizzate in concomitanza ovvero successivamente ad essi. Le ISC devono rispettare principi particolarmente vincolanti in quanto hanno un impatto diretto sulla sfera personale dei cittadini e perchè la loro violazione incide sul giudizio stesso.
- 1.2.4 Le ISC dotate di poteri giurisdizionali sono sottoposte a regimi differenziati diversi. In ogni caso, questi principi sono destinati ad essere utilizzati dalle ISC con funzioni giurisdizionali per puntare ad una *performance* di alta qualità delle attività giurisdizionali. Le ISC sono incoraggiate ad applicarli e a valutarne la conformità rispetto ai propri ordinamenti giudiziari. Le norme nazionali possono applicare i principi di questo documento in vari modi, a seconda delle competenze nazionali, del contesto costituzionale e giuridico o della strategia dell'ISC stessa. Il presente documento costituisce parte integrante dell'IFPP e tali principi devono essere utilizzati in combinazione con le sopraccitate dichiarazioni. Le ISC giurisdizionali devono indicare quale *standard* applicano quando svolgono un *audit* utilizzando strumenti legalmente adattati alle attività giurisdizionali.

1.3 Contesto ed altri *standards* pertinenti

- 1.3.1 Molti principi internazionali che disciplinano l'attività delle

Istituzioni Superiori di Controllo affrontano alcune peculiarità dei poteri giurisdizionali delle ISC. Questi riferimenti possono essere trovati nei Principi fondamentali dell'INTOSAI o anche all'interno dell'IFPP approvato e applicato dall'INTOSAI.

- 1.3.2 Questa dichiarazione, come principio fondamentale dell'INTOSAI, mira ad integrare gli altri principi fondamentali dell'INTOSAI e a fornire un ombrello per tutte le dichiarazioni professionali attuali e future relative alle attività giurisdizionali delle ISC nell'ambito dell'IFPP.
- 1.3.3 L'INTOSAI-P1 –La dichiarazione di Lima chiarisce il ruolo delle ISC nell'identificare le responsabilità individuali e garantisce che il controllo successivo consenta di ottenere un indennizzo per le perdite subite (I.2.3). Questa è una delle funzioni delle attività giurisdizionali per le ISC investite di tale potere. L'INTOSAI-P 10 – La dichiarazione del Messico sull'indipendenza delle ISC menziona anche la possibilità di applicare sanzioni da parte dell'ISC quando tale potere rientra nel loro mandato e lo stesso fa l'INTOSAI-P 12– *“Il valore e i benefici delle ISC”*.
- 1.3.4 Il codice etico ISSAI³ 130 stabilisce norme specifiche per questo tipo di ISC: l'INTOSAI riconosce la necessità di tener conto delle specificità delle ISC che hanno funzioni giurisdizionali.
- 1.3.5 In aggiunta, gli ISSAI (principi internazionali di audit approvati dall'INTOSAI) citano anche le peculiarità delle attività svolte dalle ISC con funzioni giurisdizionali. L'ISSAI 100 - Principi fondamentali di audit del settore pubblico – riconosce l'importanza delle ISC con funzioni giurisdizionali attraverso paragrafi ad esse dedicati (15 e 51), che evidenziano la possibilità di emettere dei provvedimenti giudiziari. Occorre, inoltre, sottolineare che l'INTOSAI-P fornisce un titolo ad hoc quando le norme riguardano l'autorità giurisdizionale e le sue caratteristiche.

³ The International Standards of Supreme Audit Institutions (Standard internazionali delle istituzioni superiori di controllo).

2. SPIEGAZIONI, DEFINIZIONE E ATTORI DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI DELLE ISC

2.1 Spiegazioni e definizioni

2.1.1 Competenze giurisdizionali generali: queste competenze consistono in poteri conferiti ad un'ISC riconosciuta come giurisdizionale, nel suo insieme o attraverso una delle sue componenti. Tali poteri attribuiscono all'ISC l'autorità di pronunciare sentenze emesse a seguito di una procedura indipendente e che garantisca il rispetto del principio del contraddittorio. Le sentenze affermano o riaffermano un diritto o un obbligo o impongono una sanzione e sono decisioni esecutive (res judicata).

2.1.2 Giudizio sulla responsabilità dei gestori di fondi pubblici e ad essi assimilati: L'ISC emette un giudizio sulle irregolarità e sulla cattiva gestione causate dai gestori di fondi pubblici o ad essi assimilati, responsabili per legge e individuati in una relazione di audit finanziario, di gestione o di conformità redatta dall'ISC o ad essa trasmessa da terzi.

2.1.3 Giudizio di conto: nell'ambito delle proprie attività giurisdizionali, alcune ISC devono giudicare i contabili pubblici e/o altre persone responsabili per legge, con riferimento alla resa dei conti giudiziari da essi tenuti e consegnati. Tali procedimenti fanno emergere la responsabilità personale e finanziaria di coloro che sono riconosciuti colpevoli quando commettono un'irregolarità relativa alle norme concernenti l'esecuzione delle spese e delle entrate, o più in generale l'applicazione delle disposizioni in tema di contabilità pubblica.

2.1.4 Persone responsabili per legge:

Si tratta di persone che, in virtù di disposizioni di legge e della loro funzione, sono soggette alle competenze giurisdizionali di una ISC. Consistono principalmente in:

- gestori di fondi pubblici e simili intervenuti nella gestione di denaro pubblico,
- commercialisti,
- funzionari pubblici quando la legge lo prevede
- qualsiasi individuo che interferisca con la gestione pubblica senza disporre dell'autorità legale per farlo.

2.2 Soggetti attivi

All'interno di una ISC, diverse funzioni sono essenziali per l'attuazione delle competenze giurisdizionali:

2.2.1 Investigatori:

Comprendono i dipendenti o membri dell'ISC (incluso il pubblico ministero, se previsto) incaricati dell'indagine preliminare (identificazione e analisi dei fatti che possono costituire delle irregolarità/infrazioni), fino all'elaborazione della relazione che porta all'avvio delle procedure giurisdizionali. In linea di principio, essi non partecipano all'adozione della decisione.

2.2.2 “Giudici contabili” o “membri del collegio giudicante”:

I membri dell'ISC incaricati del processo decisionale, in primo ed in secondo grado. Il loro status è definito nella legge nazionale e la loro indipendenza è garantita.

2.2.3 Procuratore generale o vice procuratore generale, quando è previsto dalla Legge:

Costituito da uno o più membri, la sua missione è quella di difendere l'interesse pubblico e di garantire la corretta applicazione delle norme. È collocato all'interno dell'ISC con funzioni giurisdizionali o in una sua Sezione. Tutela l'interesse pubblico e il corretto utilizzo della legge in conformità al proprio ordinamento giudiziario, può

essere titolare dell'attività investigative. È indipendente dalla formazione del giudizio e non prende parte all'adozione della decisione. Può intervenire per avviare un procedimento ed esprimere la sua opinione sulla sentenza da emettere.

3. I PRINCIPI GENERALI SPECIFICI DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI: PRESUPPOSTI E QUADRO GIURIDICO

Affinché le ISC possano svolgere le proprie attività giurisdizionali, l'ordinamento giuridico nazionale deve fornire ad esse strumenti legali appropriati.

3.1 Fondamenti giuridici del Sistema delle responsabilità

Principio 1: la legge dovrebbe definire il Sistema delle responsabilità e delle sanzioni applicabili alle persone responsabili per legge dinanzi all'ISC.

Affinché un'ISC possa esercitare le attività giurisdizionali sopra definite, il quadro giuridico deve specificare, da un lato, le missioni, la portata, i poteri e le procedure delle istituzioni e, dall'altro, il regime delle responsabilità delle diverse categorie di persone perseguibili per legge. Tale regime deve chiarire gli obblighi a carico di questi soggetti, la cui violazione può portare a procedimenti giudiziari, alla contestazione di sanzioni e, se necessario, all'applicazione di sanzioni, emanate dall'ISC stessa. In particolare, deve includere disposizioni che delimitano le fattispecie da cui derivano le sanzioni.

È diviso in due distinti principi:

- il principio di legalità dei reati, delle sanzioni e dell'esecuzione;
- il principio di legalità della giurisdizione dell'ISC sull'individuazione e la qualificazione dei reati e sull'emissione delle condanne.

I membri dell'ISC devono operare nell'ambito del quadro giuridico del regime delle responsabilità. Questo principio è strettamente collegato alle attività giurisdizionali dell'ISC, considerando che le attività di revisione non comportano la responsabilità personale dei soggetti sottoposti al controllo.

3.2 Indipendenza dei membri dell'ISC coinvolti in attività giurisdizionali

Principio 2: i membri dell'ISC, coinvolti nelle attività giurisdizionali, dovrebbero beneficiare di garanzie stabilite dalla legge, che garantiscano espressamente la loro indipendenza nei confronti delle autorità pubbliche.

Specifiche disposizioni giuridiche disciplinano la nomina dei giudici o di coloro che istruiscono la causa, al fine di garantire la loro indipendenza, in particolare attraverso la loro non “trasferibilità” e la loro “neutralità”. In generale, ove presenti, le disposizioni etiche contenute nelle norme nazionali per i giudici contabili dovrebbero essere compatibili con il Codice etico INTOSAI (ISSAI 130).

Questo principio costituisce un obbligo vincolante, particolarmente importante per le ISC giurisdizionali in quanto necessario per le loro procedure e le possibili conseguenze delle loro decisioni sui singoli individui. La mancata garanzia dell'indipendenza dei membri dell'ISC può viziare la sentenza.

3.3 Il libero accesso alle informazioni

Principio 3: l'ISC dovrebbe avere poteri o diritti legali che garantiscano il suo accesso alle informazioni.

Data la massima importanza degli elementi su cui si fonda il giudizio, una buona gestione delle attività giurisdizionali della ISC richiede che la legge garantisca il suo accesso a qualsiasi informazione utile. Nel caso in cui la sua indagine venga ostacolata, l'ISC deve essere in grado

di avviare rapidamente ed efficacemente una misura che le consenta di eliminare questo impedimento. In virtù del ruolo fondamentale di garante dell'interesse pubblico, l'ISC dovrebbe avere la capacità di svelare alcuni segreti stabiliti dalla legge.

Le ISC sono dotate di forti poteri investigativi solitamente concessi ai poteri giudiziari per ottenere informazioni rilevanti. In ogni caso i poteri delle ISC di accesso alle informazioni devono essere quanto più ampi possibili per consentire un equo e rigoroso esercizio delle attività giurisdizionali.

3.4 La prescrizione

Principio 4: un fatto illecito deve essere perseguito o sanzionato entro un termine ragionevole dal momento in cui è stato commesso o scoperto.

I principi stabiliti a tutela della sfera giuridica dei cittadini e dell'efficienza della giustizia prevedono che la legge stabilisca un termine di prescrizione per le irregolarità concernenti le norme sulla gestione della cosa pubblica. Dopo un determinato periodo di tempo dal momento in cui si è commessa un'irregolarità ovvero dalla sua scoperta da parte dell'autorità competente a perseguirla, i soggetti responsabili per legge non possono più essere processati o sanzionati. In assenza di tali disposizioni, le persone che hanno commesso degli illeciti, si troverebbero di fronte a un'insicurezza permanente, per tutta la durata della loro attività professionale e del loro pensionamento. Inoltre, l'assenza di prescrizione non incoraggerebbe l'ISC ad essere tempestiva nello svolgimento dei suoi *audit* e nello svolgimento dei procedimenti. Infine, il far passare troppo tempo tra i fatti e le indagini che li riguardano complicherebbe sostanzialmente:

- la ricerca di prove mancanti, danneggiate, nascoste o inaccessibili, nonché
- l'analisi di fatti e di reati in relazione a una potenziale successione di

diversi regimi legali.

Questo principio è strettamente collegato alle attività giurisdizionali dell'ISC.

3.5 Impugnazione e annullamento della sentenza

Principio 5: Ogni decisione dell'ISC deve essere oggetto di opposizione e di riesame ed è soggetta a ricorso o annullamento in conformità alla normativa nazionale.

La sentenza che sanziona una persona responsabile o un'autorità pubblica deve essere soggetta a un eventuale riesame, su iniziativa di una parte, di un'autorità pubblica o di un terzo interessato attraverso:

- Revisione, in alcuni casi, da parte del membro dell'ISC che l'ha emessa e/o da parte dell'autorità competente, e/o
- L'appello o il ricorso in cassazione per far rivedere o annullare nella forma o nel merito la sentenza di primo grado contestata. Il processo di impugnazione è stabilito dalla legge.

Tale principio è strettamente collegato alle attività giurisdizionali dell'ISC.

4. PRINCIPI GENERALI SPECIFICI PER LE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI: REGOLAMENTI INTERNI E ORGANIZZAZIONE DELL' ISC

Per svolgere correttamente le proprie attività giurisdizionali l'ISC si deve dotare di un'adeguata organizzazione e regolamentazione interna.

4.1 Il diritto ad un equo processo

Principio 6: l'ISC deve assicurare ai soggetti responsabili di

irregolarità, ancora prima di esservi sottoposti, un processo equo garantito da procedure legali.

Ogni cittadino responsabile nei confronti della legge ha diritto ad un'udienza pubblica davanti ad una autorità giudiziaria indipendente e imparziale, che deciderà se la sua colpevolezza deve essere sostenuta.

Ogni persona responsabile ha il diritto a:

- essere tempestivamente e dettagliatamente informata sulla natura e sulla causa delle accuse nei suoi confronti;
- disporre di tempo e di mezzi adeguati per la preparazione della sua difesa, in particolare avendo accesso a tutti i documenti depositati dinanzi ai giudici dalle parti del giudizio;
- difendersi personalmente o attraverso un'assistenza legale di propria scelta nell'ambito della legge;
- verificare che le sanzioni nei suoi confronti siano basate su prove;
- avere una esplicita motivazione per la decisione pronunciata. Il ragionamento di una sentenza deve essere espresso in modo chiaro e preciso nella decisione stessa. Sarà conforme al principio di intelligibilità della giustizia e consentirà l'esercizio delle impugnazioni.

Questo principio è strettamente collegato alle attività giurisdizionali dell'ISC. Il diritto di accesso alle prove dell'*auditee* (entità controllata) può esistere anche in altre tipologie di *audit*; tuttavia, è molto più rigoroso nell'ambito delle attività giurisdizionali. Il mancato rispetto di tali obblighi può viziare il giudizio.

4.2 Giudizio imparziale e processo decisionale

Principio 7: L'imparzialità del processo di valutazione della responsabilità deve essere garantita dai regolamenti che disciplinano le attività delle ISC giurisdizionali e dal

procedimento che ne deriva.

Per garantire l'imparzialità della sentenza, le norme e le procedure che disciplinano l'attività giurisdizionale dell'ISC devono garantire che il giudice o qualsiasi altro membro del collegio giudicante non abbia partecipato all'indagine sul caso oggetto della decisione. Al fine di evitare qualsiasi pressione possibile su di essi, i giudici dell'organo collegiale devono essere certi che le proprie opinioni personali (espresse tra loro dopo le udienze pubbliche), non vengano divulgate a meno che la legge non ne autorizzi l'accesso e fornisca una struttura *ad hoc*.

Questo principio è particolarmente importante tenendo conto che qualsiasi sospetto di parzialità può viziare la decisione.

4.3 Efficacia delle attività giurisdizionali

Principio 8: L'ISC deve garantire che l'esercizio delle attività giurisdizionali porti a un giudizio notificato e attuato. La sanzione derivante dalla responsabilità personale della parte in causa deve essere effettiva.

L'ISC deve notificare, entro un termine ragionevole, la sua decisione alle parti interessate e alle autorità incaricate della sua attuazione. Deve inoltre seguire la sua esecuzione e disporre i mezzi adeguati per farlo. Se l'ISC non ha un mandato legale per far applicare le proprie decisioni, deve coordinarsi con le autorità pubbliche competenti in grado di farlo.

Questo principio è strettamente collegato alle attività giurisdizionali dell'ISC, sebbene sia come una forma di follow-up delle raccomandazioni. In effetti, conferisce alla ISC un potere concreto per rafforzare l'attuazione delle proprie decisioni.

4.4 Cumulo di sanzioni per la medesima irregolarità

Principio 9: una persona responsabile per legge non può essere condannata per la stessa irregolarità a diverse sanzioni della medesima natura imposte dalla ISC. Una persona responsabile per legge può essere condannata per la stessa irregolarità a sanzioni di diversa natura imposte dalla ISC e da altri tribunali se la legge lo consente.

Una singola irregolarità non dovrebbe dare luogo all'irrogazione, da parte dell'ISC, di diverse sanzioni della stessa natura. Quando l'ISC condanna una persona responsabile a compensare una perdita, questa persona non può essere condannata più volte a pagare la stessa somma.

D'altra parte, quando l'ISC punisce un comportamento irregolare con una ammenda, la legge deve disciplinare rigorosamente la possibilità che un'altra sanzione possa essere irrogata per gli stessi fatti. Questo può verificarsi quando le sanzioni non perseguono gli stessi obiettivi. La legislazione di ciascun paese, o la legislazione che disciplina l'ISC, deve necessariamente stabilire se il cumulo di sanzioni diverse per la stessa irregolarità sia autorizzato o vietato (principio ne bis in idem).

Questo principio è strettamente collegato alle attività giurisdizionali dell'ISC.

5. PRINCIPI GENERALI SPECIFICI DELLE ATTIVITÀ GIURISDIZIONALI: PROCEDIMENTI GIURISDIZIONALI

Questi principi, anche se fondati su di un quadro normativo, dipendono esclusivamente o quasi esclusivamente dalle prassi poste in essere dalla ISC giurisdizionale.

5.1 Controllo di qualità

Principio 10: l'ISC deve garantire la qualità delle procedure

giurisdizionali attraverso un controllo di qualità efficiente e sistematico.

L'assunzione della responsabilità da parte del soggetto perseguibile per legge nonchè le sanzioni che da questa possono derivare, giustificano la massima importanza del controllo di qualità. Quest'ultimo concerne il rispetto del principio di legalità in tutte le fasi del procedimento. Ciò può essere garantito utilizzando delle procedure appropriate ai giudizi, quali la collegialità, l'intervento del pubblico ministero e le azioni correttive, in particolare i ricorsi. Esso deve inoltre garantire che la durata della procedimento sia ragionevole [vedere par. 5.2.], che tutte le azioni necessarie siano state eseguite durante l'istruttoria e che siano stati utilizzati solo gli atti della procedura utili al giudizio. La comunicazione annuale dell'attività giurisdizionale al Parlamento e ai cittadini contribuisce a rendere effettivo il controllo di qualità dell'ISC.

Questo principio è comune sia agli *audit* che alle attività giurisdizionali, ma deve essere adattato e adeguato a queste ultime. La qualità dell'intero procedimento giurisdizionale deve essere pienamente garantita: il controllo di qualità deve essere esercitato prima, durante e dopo le attività giurisdizionali e occorre attuare, per quanto possibile, dei controlli indipendenti. La sua omissione può essere utilizzata dalle parti in causa per far annullare la sentenza.

5.2 Giudizio entro un termine ragionevole

Principio 11: l'ISC deve completare il procedimento entro un termine ragionevole.

Un procedimento giurisdizionale eccessivamente lungo è dannoso per la certezza del diritto e per le persone responsabili interessate, soprattutto se non vengono irrogate sanzioni alla fine del procedimento di primo grado o di appello. Il requisito della conclusione entro un termine ragionevole implica che la durata del

procedimento sia proporzionale alla complessità del caso. Se il caso è complesso, il processo può durare più a lungo, altrimenti deve terminare entro un breve periodo di tempo. La procedura deve utilizzare mezzi adeguati e moderni, al fine di ridurre la propria lunghezza e deve concludersi con una sentenza che stabilisca la colpevolezza o meno delle persone responsabili per legge e l'applicazione delle corrispondenti sanzioni. Tali soggetti hanno diritto al risarcimento delle perdite causate da un processo eccessivamente lungo, come previsto dalla legislazione nazionale.

Questo principio è comune sia agli *audit* che alle attività giurisdizionali, ma deve essere applicato in maniera più rigorosa in quest'ultimo caso in quanto può comportare sanzioni nei confronti delle autorità pubbliche, nonché il danneggiamento dei fondi pubblici e della legittimità dell'ordinamento giudiziario.

5.3 L'informazione del pubblico

Principio 12: L'ISC deve garantire che le sentenze, come ogni altra decisione giudiziaria, siano rese pubbliche, nel rispetto della segretezza e delle restrizioni legate alla riservatezza cui sono giuridicamente obbligate insieme alla protezione dei dati personali.

La giustizia è amministrata nel nome del popolo; pertanto i cittadini devono essere al tenuti al corrente del suo esercizio quotidiano. Le sentenze devono essere accessibili non solo alle parti ma anche a tutti i cittadini.

Il procedimento giudiziario deve essere compatibile con le norme che disciplinano la segretezza o la riservatezza delle informazioni pubbliche e la protezione dei dati personali a meno che l'interesse pubblico non ne giustifichi la limitazione.

Il principio del libero accesso dei cittadini alle sentenze deriva dalla

natura dell'attività giurisdizionale stessa. Per questo motivo è più necessario rispetto all'eventuale pubblicità della relazione di revisione.



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

