



Corte dei Conti
SEZIONI RIUNITE

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2012

RELAZIONE ORALE DEL PROCURATORE GENERALE
LODOVICO PRINCIPATO

Adunanza delle SS.RR. del 6 febbraio 2012
Adunanza delle SS.RR. rinviata al 16 febbraio 2012

LA RELAZIONE VERRA' SVOLTA
DAL PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO
MARIA TERESA ARGANELLI

Presidente Luigi Giampaolino

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2012

RELAZIONE ORALE DEL PROCURATORE GENERALE

LODOVICO PRINCIPATO

Adunanza delle SS.RR. del 6 febbraio 2012

Adunanza delle SS.RR. rinviata al 16 febbraio 2012

LA RELAZIONE VERRA' SVOLTA

DAL PROCURATORE GENERALE AGGIUNTO

MARIA TERESA ARGANELLI

Presidente Luigi Giampaolino

In questa cerimonia dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 – ancora più solenne ricorrendo il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti – l'intervento del Procuratore Generale illustra le novità normative e giurisprudenziali intervenute nell'anno appena trascorso, riferisce sull'attività svolta dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali, indicando le fattispecie più rilevanti sotto il profilo della natura degli illeciti e della entità del danno e offre infine considerazioni sull'assetto attuale della giurisdizione contabile e sulle sue prospettive di sviluppo.

Il contenuto di tale intervento costituisce quindi non solo un doveroso strumento di pubblica informazione sui risultati dell'attività svolta, ma concorre anche a costruire e diffondere una sempre più necessaria cultura della legalità.

Nell'anno 2011 meritano di essere segnalati alcuni interventi legislativi che proseguono la tendenza già avviata ad attribuire alla Corte dei conti specifiche funzioni, valorizzando così il suo ruolo di primaria Istituzione di controllo e di tutela della finanza pubblica.

Tale tendenza va approvata e incoraggiata, in un momento come quello attuale in cui tutte le Istituzioni sono impegnate a conseguire gli obiettivi del risanamento dei conti pubblici, del contenimento della spesa pubblica, del contrasto ai dilaganti fenomeni della corruzione e della diffusa illegalità.

Nel 2011 è entrata in vigore una norma¹ per effetto della quale le sezioni giurisdizionali della Corte, in caso di accertato artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno, mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di

¹ Art. 20, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, conv. dalla l. n. 111 del 2011. La medesima disposizione compare anche all'art. 31, comma 31, della l. n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012).

bilancio o altre forme elusive, condannano gli amministratori e il responsabile del servizio economico-finanziario degli enti locali, ad una sanzione pecuniaria rapportata, rispettivamente, all'indennità di carica e al trattamento retributivo.

I previsti casi di irregolarità contabile si caratterizzano per una oggettiva potenzialità lesiva degli obiettivi che la disciplina del patto di stabilità interno impone alle amministrazioni locali di raggiungere.

Altra rilevante novità è contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011, emanato in attuazione della delega legislativa in materia di federalismo fiscale, laddove la Corte dei conti è chiamata ad accertare inadempimenti dell'obbligo di attuare i piani di rientro dal debito delle gestioni sanitarie a carico dei presidenti delle giunte regionali nominati a tal fine commissari.

Si tratta di una funzione tecnico-accertativa dell'avvenuta omissione dei previsti adempimenti, con attribuzione di responsabilità personale al predetto commissario per effetto di condotta dolosa o gravemente colposa, ai fini dell'applicazione della sanzione politica prevista dalla medesima disposizione.

La disciplina introdotta si inserisce in un ambito di materia già oggetto di specifiche forme di controllo da parte della Corte dei conti.

Pare peraltro a questa Procura Generale che, in considerazione degli effetti attribuiti a tale accertamento, la disciplina procedurale applicabile debba essere quella dell'ordinario giudizio di responsabilità, sia per assicurare all'interessato le necessarie garanzie di difesa personale previste nel processo, sia per meglio tutelare gli interessi protetti dalla norma attraverso l'azione officiosa del pubblico ministero.

Ugualmente rilevante, ancorché non del tutto nuova, è la disciplina che prevede la sanzione della incandidabilità per amministratori e revisori dei conti di enti locali che con loro ripetuti e accertati comportamenti produttivi di danno, abbiano causato il dissesto dell'ente (art. 6 del medesimo decreto legislativo n. 149).

L'una e l'altra norma, anche con la prevista sanzione di natura politica, rafforzano gli strumenti di tutela delle finanze pubbliche, mediante profili di integrazione e complementarietà tra le funzioni di controllo e la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti.

Passo ora ad esporre le principali novità sugli indirizzi interpretativi maturati dalla giurisprudenza nel 2011.

La Corte Costituzionale ha definito le questioni relative alla perseguibilità del danno all'immagine davanti alla Corte dei conti², ritenendo legittima la relativa disciplina in quanto:

- il legislatore non ha previsto una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione (segnatamente di quella ordinaria), bensì ha circoscritto i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile ad un dipendente di questa;
- l'opzione legislativa di non estendere l'azione risarcitoria a condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, non è manifestamente irragionevole. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto che possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte

² Oggetto della disposizione dell'art. 17, comma 30-ter d.l. n. 78 del 2009, conv. dalla l. n. 102 del 2009, e successive mod. e int.

illecite che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità ed il prestigio dell'amministrazione.

La giurisprudenza contabile sta formando, al riguardo, i suoi orientamenti.

La Consulta ha anche affrontato due ulteriori questioni di significativo interesse, relative rispettivamente alla nuova composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e al potere presidenziale di disporre che le Sezioni Riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza.

Sul primo argomento, a seguito della pronuncia di inammissibilità intervenuta, la questione di legittimità costituzionale è stata nuovamente proposta.

Sul secondo argomento, va sottolineata l'affermazione della Corte secondo cui il potere-dovere del presidente è esclusivamente diretto «ad assicurare l'esatta osservanza della legge, nell'interesse ... degli utenti del "servizio giustizia"».

Per quanto attiene alla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che assume un pregnante valore di orientamento, anche nel 2011 si sono avuti numerosi interventi, che consentono di esprimere alcune riflessioni di sintesi:

- aumenta il numero di ricorsi per cassazione proposti dalle parti private, spesso rivolti a veicolare in sede di legittimità doglianze che non integrano "motivi di giurisdizione" ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., con

negative conseguenze sul momento di avvio dell'esecuzione delle sentenze di condanna;

- viene confermata, ai fini dell'attribuzione della giurisdizione contabile, la latitudine della nozione di "rapporto di servizio", che ricorre ogni qualvolta un soggetto, dipendente od anche del tutto "estraneo" alla P.A., venga investito del potere di porre in essere un'attività od anche una "quota di attività" della P.A. medesima, senza che a tal fine rilevi la natura (pubblica o privata) del soggetto stesso, né la fonte della sua investitura (che può scaturire da un provvedimento, da un contratto e da un mero fatto). In tal modo, la giurisdizione contabile è in grado di conoscere il danno pubblico anche nei casi sempre più frequenti in cui le pubbliche amministrazioni si avvalgono di moduli e di strumenti giuridici organizzativi e di gestione propri del diritto privato.

In coerenza con tale fenomeno espansivo della giurisdizione contabile, appare utile richiamare, sul versante operativo, l'iniziativa assunta dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione che, con sue direttive interpretative delle previsioni normative esistenti, ha incentivato gli scambi comunicativi tra giurisdizione penale e giurisdizione contabile nella logica della "complementarietà" delle tutele giudiziarie.

Quanto alla giurisprudenza delle Sezioni Riunite di questa Corte, richiamo – per la loro importanza nomofilattica e di orientamento operativo – le due sentenze con le quali sono state interpretate le nuove disposizioni dettate in materia di nullità degli atti istruttori adottati in assenza di "*specificata e concreta notizia di danno*"³.

³ Art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, conv. dalla l. n. 102 del 2009, e successive mod. e int.

Sull'attività svolta dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali nel corso del 2011, rinvio alla relazione integrale in cui viene esposta un'ampia panoramica delle concrete fattispecie prese in esame. In questa sede mi sembra opportuno porre in risalto talune caratteristiche delle problematiche affrontate nei vari settori.

Iniziando da quello dei **contratti** delle pubbliche amministrazioni, va segnalato il consolidarsi dell'orientamento giurisprudenziale che ravvisa nei casi di mancato o inesatto ricorso alle previste procedure concorrenziali una fonte di danno all'amministrazione contraente. In sostanza, le procedure dell'evidenza pubblica, in quanto rivolte a far conseguire all'amministrazione la migliore e più affidabile offerta possibile, connotano l'azione pubblica secondo i criteri della economicità e della efficienza, sì che una condotta che impedisca tale risultato ben può integrare danno risarcibile.

Sotto questo profilo, le innovazioni apportate nel 2011 al codice dei contratti, nel semplificare le procedure di affidamento di contratti di modesta entità, ampliano il livello di diligenza richiesto ai responsabili dei singoli procedimenti affinché siano in concreto rispettati i presupposti per il ricorso a procedure non completamente concorrenziali.

Un altro ambito in cui si è concentrato l'impegno operativo delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali della Corte è quello delle **frodi nei finanziamenti pubblici**, per il recupero delle ingenti somme che l'Unione europea e le amministrazioni pubbliche nazionali destinano a programmi di intervento nei vari settori e che vengono irregolarmente concesse o non correttamente impiegate dai percettori.

E' da segnalare l'innovativa affermazione giurisprudenziale secondo

cui la giurisdizione della Corte dei conti sussiste anche quando l'ente danneggiato è direttamente l'Unione europea, avendo provveduto con propri atti ad erogare i finanziamenti (c.d. fondi diretti). Trattasi, peraltro, di una interpretazione coerente con gli obblighi derivanti dall'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, sulla base dei principi di assimilazione, di cooperazione e di effettività.

In questo settore, è ugualmente da rimarcare la costante giurisprudenza secondo cui, oltre alla persona giuridica percettrice del finanziamento, può essere chiamato personalmente a rispondere davanti alla Corte dei conti anche l'amministratore o il dipendente che abbiano agito per conto della stessa.

I risultati raggiunti, notevoli per la rilevanza degli importi e per la tempestività degli strumenti cautelari adottati, sono stati possibili grazie alle sinergie informative ed operative tra gli Uffici del pubblico ministero contabile, quelli del pubblico ministero ordinario e l'OLAF, e alla fattiva collaborazione degli organi della Guardia di Finanza e dell'Arma dei Carabinieri specializzati in questa materia, ai quali in questa sede intendo dare un riconoscimento di elevata professionalità.

Sempre significativo è il numero dei giudizi avviati e definiti nel 2011 in materia di **incarichi e consulenze** conferiti dalle pubbliche amministrazioni a soggetti esterni. Trattasi di un settore in cui gli orientamenti giurisprudenziali sono da tempo chiari e precisi nella individuazione dei presupposti per un legittimo ricorso a tali strumenti, tanto da essere stati recepiti con puntuali disposizioni dal legislatore statale e, spesso, da quello regionale.

Ciononostante, la casistica dà ancora atto di fenomeni di mancata

attenzione ai suddetti criteri che, in casi macroscopici, sembra strumentale al perseguimento di obiettivi personalistici cui è estraneo l'interesse pubblico. Degno di nota è, comunque, il fatto che gli Uffici di Procura vengono a conoscenza di tali vicende sempre più spesso a seguito di specifiche segnalazioni di cittadini, oltre che quale esito delle ispezioni delle strutture della Ragioneria Generale dello Stato.

Il tema della **gestione del patrimonio pubblico** è oggetto di attività giurisdizionali che attengono ai profili della corretta ed efficiente gestione ispirata ai principi dell'economicità e, quindi, investono il più delle volte la determinazione del corrispettivo di cessione o di acquisto in caso di alienazione o acquisizione al patrimonio, la determinazione del canone di godimento del bene stesso e l'applicazione degli adeguamenti consentiti, nonché la mancata o ingiustificata destinazione dei beni pubblici alle loro naturali utilità e redditualità.

Per quanto attiene ai danni alle pubbliche amministrazioni conseguenti ad **illeciti penali** in genere e allo specifico fenomeno della **corruzione nella P.A.**, si tratta di un tema che riguarda il più delle volte vicende già autonomamente valutabili dalla giurisdizione contabile in quanto di per sé fonte di un concreto pregiudizio patrimoniale causato da condotte antidoverose di pubblici funzionari e connotate – quanto meno – da colpa grave (spesso anche per mancato controllo). Nei casi, però, in cui viene in rilievo il dolo proprio di alcuni specifici delitti contro la pubblica amministrazione – mi riferisco alla corruzione e alla concussione – l'intervento della magistratura contabile è, di fatto, connesso all'accertamento e alla valutazione che il giudice penale dà della specifica vicenda.

Ne consegue che, nell'ottica di rendere più efficaci gli strumenti per la lotta a tali odiose disfunzioni dell'agire pubblico, appare opportuno segnalare anche da parte di questa Procura Generale la necessità che il legislatore definisca con urgenza l'*iter* di introduzione nell'ordinamento interno degli strumenti che gli Organismi internazionali hanno da tempo convenuto di adottare. Ci si riferisce, tra l'altro, alla semplificazione delle fattispecie punitive degli abusi di potere dei pubblici dipendenti, all'introduzione di fattispecie analoghe per i soggetti privati, alla previsione di adeguati termini di prescrizione dei reati e di efficaci sanzioni delle infedeltà nell'esposizione dei dati contabili di bilancio.

Anche nel settore della **sanità** si riscontrano nell'anno appena concluso sentenze che accertano numerose tipologie di danno subito dalle amministrazioni pubbliche. Oltre ai casi di risarcimento dei danni causati agli utenti del servizio per responsabilità sanitaria, l'attività delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali ha riguardato anche i profili attinenti alla gestione della spesa farmaceutica, delle risorse strumentali in genere e dei rapporti tra sanità pubblica e privati convenzionati, nonché gli illeciti conseguenti alle irregolari modalità di svolgimento dell'attività libero professionale da parte del personale medico dipendente.

Anche nel 2011 è proseguita l'attività di sindacato giurisdizionale sulle modalità di reperimento di risorse finanziarie da parte delle amministrazioni pubbliche, sia mediante **forme di indebitamento** che di **strumenti derivati**. Quanto ai casi di ricorso all'indebitamento, la giurisprudenza applica la specifica disciplina attuativa del precetto di cui all'art. 119 ultimo comma Cost. sulla destinazione esclusiva a spese di investimento; sui contratti di finanza derivata la Corte dei conti sta

enucleando regole di comportamento alle quali amministratori e dirigenti devono attenersi.

Un richiamo a parte va fatto alla materia della **riscossione delle entrate pubbliche**, per l'importanza che assumono le concrete modalità di organizzazione e gestione del servizio, che da un lato devono garantire l'efficiente e tempestiva riscossione dei crediti accertati e dall'altro devono assicurare la tutela del contribuente da vizi formali nelle procedure.

Infine, un positivo accenno merita l'andamento del **contenzioso pensionistico**, in cui i dati esposti nella relazione mostrano la riduzione dell'arretrato e la definizione dei nuovi ricorsi in tempi brevi.

Per quanto riguarda le prospettive della giurisdizione contabile, riprendo l'accenno fatto all'inizio sulla scelta espressa negli ultimi anni dal legislatore di affiancare alla generale responsabilità patrimoniale anche altri tipi di responsabilità per violazione di specifiche norme poste a protezione di interessi economico-finanziari della collettività.

Le disposizioni in questione individuano, infatti, regole di natura giuscontabile alla cui inosservanza sono associate conseguenze giuridiche, talvolta di carattere demolitorio (sanzionando di nullità o invalidità l'atto amministrativo adottato), talaltra di carattere patrimoniale-afflittivo per la persona responsabile della violazione.

La previsione di specifiche conseguenze sul patrimonio personale o sui diritti di elettorato dei soggetti responsabili della violazione, tende a rendere più effettivo l'obbligo di osservare i principi e i precetti contabili al fine di conseguire una sana e corretta gestione delle amministrazioni pubbliche e di assicurare alle stesse un effettivo pareggio finanziario.

D'altro canto, la espressa previsione della nullità degli atti adottati in contrasto con i suddetti precetti è rivolta a ripristinare il corretto assetto finanziario e contabile violato.

Anche in considerazione della *sedes materiae* in cui tali norme sono state introdotte (manovre finanziarie o di stabilizzazione dei conti pubblici, attuazione del federalismo fiscale), appare chiara la volontà del legislatore di rafforzare la tutela giudiziale dell'Erario pubblico, assegnando la cognizione di tali fattispecie al giudice che la Costituzione individua come tendenziale attributario delle questioni nelle materie di contabilità pubblica.

Altre notizie e valutazioni sono, come detto, contenute nella relazione scritta di questa Procura Generale.

Si conclude oggi, per limiti di età, la mia carriera in questo Istituto. Auguro ai colleghi e al personale tutto della Corte di continuare a approfondire il proprio impegno nell'assolvimento dei rispettivi compiti con passione e alta professionalità.

Chiedo, dunque, Signor Presidente, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2012.