

CONCLUSIONI DEL CONVEGNO

Tommaso Miele ()*

Saluto tutti i partecipanti a questo importante convegno sui 160 anni della Corte dei conti e ringrazio gli organizzatori, e in particolare, l'amica e collega Maria Teresa Polito, per avermi affidato il compito, non facile, di trarre le conclusioni del convegno.

Visto l'interesse di questo convegno ci vorrebbe un'ora per fare le conclusioni, per evidenziare gli spunti di riflessione che sono venuti fuori, sia ieri sul fronte del controllo, sia oggi sul fronte della giurisdizione, ma, in considerazione dei tempi molto stretti in cui devo contenere il mio intervento, vado subito al cuore del problema per affrontare il ruolo svolto dalla Corte dei conti in questi 160 anni e il ruolo che la stessa Corte è chiamata oggi a svolgere nell'attuale contesto istituzionale.

Voglio citare, per tutte, le relazioni di ieri dell'amico prof. Rivosecchi, del prof. Bottino, dei colleghi della Corte, del giudice costituzionale Angelo Buscema e la presentazione del presidente della Corte, Guido Carlino, anche questa mattina, sono state illuminanti le relazioni della professoressa Colombini e della collega Pinotti, come la relazione dell'amico Quirino Lorelli, per non parlare poi degli spunti di riflessione prospettati sia dal professor Foà che dall'amico Francesco Albo. Consentitemi anche un ringraziamento per quello che ha detto l'amico Mario Pischetta, presidente della Sezione riunite in speciale composizione della Corte. Condivido pienamente l'ultima sua riflessione. Come egli ha ricordato, io fui estensore, insieme all'amico Carlo Chiappinelli, della prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, la n. 2/2013, che Mario ha voluto così benevolmente ricordare. Si trattava, all'epoca, di un campo da arare, praticamente non c'era nulla ed era tutto da inventare, da scrivere, e da scrivere veramente in punta di fioretto, perché occorreva delineare qualcosa che non andasse a sconfinare su tematiche già occupate da altre giurisdizioni, e, nel contempo, salvaguardare l'ambito della giurisdizione speciale della Corte dei conti. Non mi voglio arrogare il merito delle soluzioni delineate in quella sentenza, anzi lo voglio attribuire tutto all'amico Carlo Chiappinelli, ma ricordo che il presidente della Corte dell'epoca, il Presidente Luigi Giampaolino, volle presiedere lui stesso quell'udienza delle Sezioni riunite, e quando firmò la sentenza disse che si trattava della sentenza più bella e più importante che aveva firmato nella sua carriera di magistrato.

Fatta questa premessa cerco di trarre le conclusioni e mi impegno a restare nei dieci minuti preannunciati. In questi due giorni abbiamo parlato della Corte dei conti e di quello che ha rappresentato in questi 160 anni, delle funzioni esercitate e del ruolo da essa svolto.

In questo convegno abbiamo ricordato i 160 anni dell'istituzione della Corte dei conti, la più antica magistratura del nostro Paese, istituita, appunto, il 1° ottobre 1862. Oggi, dopo 160 anni, la Corte dei conti è ancora un'istituzione quanto mai viva e vitale, ed è assolutamente centrale nel sistema istituzionale del nostro Paese.

Per 160 anni la Corte dei conti ha servito le istituzioni esercitando le funzioni di controllo e giurisdizionali in posizione di assoluta indipendenza e autonomia e di assoluta terzietà, come si conviene ad una magistratura assolutamente indipendente e autonoma rispetto al Governo, alle amministrazioni controllate e ai soggetti sottoposti alla sua giurisdizione, garantendo, sul fronte del controllo, la legittimità dell'azione amministrativa, l'equilibrio dei conti pubblici e il controllo della spesa pubblica di tutte le amministrazioni pubbliche, e assicurando, sul fronte della giurisdizione, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, contrastando e perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche. Non a caso queste funzioni sono state intestate alla Corte dei conti anche dalla Costituzione repubblicana del 1948, che ha riaffermato la natura magistratuale del ruolo e delle funzioni della Corte.

Certamente oggi la Corte è quanto mai viva e vitale, è una istituzione moderna e necessaria, ma per interpretare al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, essa deve rinnovarsi ed adeguarsi alle mutate esigenze istituzionali, nel senso che deve adeguare il proprio ruolo e le proprie funzioni alle mutate esigenze istituzionali, alle esigenze che il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Se vuole svolgere al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, più che censurare e sanzionare a posteriori le amministrazioni pubbliche, la Corte si deve porre nei confronti delle amministrazioni con uno spirito diverso, in una posizione assolutamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 114 della Costituzione. Deve assistere ed accompagnarle nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica, aiutandole, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e garantendo, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Da sempre la Corte dei conti è stata un presidio di legalità e di democrazia al servizio del Paese, delle istituzioni e dei cittadini. Oggi, come ho detto, la Corte è ancora una istituzione viva e vitale e quanto mai attuale, moderna e

(*) Presidente aggiunto della Corte dei conti e presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

necessaria ad assicurare, nell'esercizio delle funzioni di controllo, la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti pubblici in ordine, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Oggi la Corte dei conti, oltre che un presidio di legalità, e segnatamente della legalità finanziaria, deve essere, e deve essere avvertita, come un presidio di democrazia, esercitando in posizione di autonomia, di indipendenza e di terzietà, e cioè con tutte le garanzie di una magistratura, le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna nell'interesse del Paese, delle stesse istituzioni e soprattutto dei cittadini, dei contribuenti che pagano le tasse. Attraverso la Corte dei conti, e cioè, attraverso una magistratura autonoma e indipendente rispetto al Governo e alle stesse amministrazioni controllate, sono i cittadini che controllano le legittimità della spesa pubblica e la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In questo senso la Corte è un presidio di democrazia ed è al servizio dello Stato comunità. Anche noi magistrati della Corte dobbiamo avere l'intelligenza e la sensibilità di saper cogliere quello che oggi il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Oggi la Corte dei conti si deve mettere al servizio delle amministrazioni pubbliche ed accompagnarle ed assistere nel tenere i conti in equilibrio e in ordine, e nel garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le intesta, la Corte può svolgere un ruolo fondamentale anche per assistere e indirizzare le pubbliche amministrazioni ad intercettare e a gestire le risorse del Pnrr. Oggi il nostro Paese ha la grande opportunità di intercettare, attraverso una pubblica amministrazione rinnovata, efficiente e tempestiva, circa 209 miliardi, di cui una parte a fondo perduto e la maggior parte da restituire nei prossimi anni. Proprio per questo motivo, queste ingenti risorse vanno intercettate e gestite bene, con la massima capacità gestionale e amministrativa. Per questo le amministrazioni pubbliche si devono attrezzare e vanno aiutate ad amministrare e gestire queste risorse. In tale contesto la Corte dei conti può svolgere un ruolo fondamentale per assistere, aiutare ed assistere le pubbliche amministrazioni, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale. In sede di controllo la Corte può svolgere un ruolo fondamentale sia con il controllo collaborativo e preventivo che con il controllo concomitante, aiutando le amministrazioni pubbliche a tenere i conti in ordine, garantendo e verificando l'equilibrio dei bilanci, e assicurando la sana e corretta gestione di queste ingenti risorse pubbliche che i nostri figli e le future generazioni saranno chiamate a restituire.

Per ciò che riguarda specificamente le risorse del Pnrr, occorre migliorare e semplificare la legislazione e semplificare il Codice degli appalti per agevolare la pubblica amministrazione a realizzare i programmi. Il Pnrr è una grande opportunità per il nostro Paese e per il rilancio della nostra economia, tanto più importante alla luce della crisi energetica e delle materie prime conseguenti al conflitto in Ucraina. È un'opportunità che va assolutamente colta con il contributo di tutti e soprattutto con un'amministrazione pubblica efficiente, capace di intercettare le enormi risorse che l'Europa ci mette a disposizione per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica. Per mettere le pubbliche amministrazioni in condizione di realizzare i programmi e di intercettare le risorse del Pnrr, occorre migliorare e semplificare la legislazione e, in particolare, il codice degli appalti. Per agevolare le pubbliche amministrazioni è pertanto auspicabile che il Parlamento che si insedia proprio questa settimana e il nuovo governo intervengano in maniera decisa e radicale sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti. Regole chiare, quindi, per agevolare le amministrazioni pubbliche, le imprese e i cittadini, e gli stessi operatori del diritto. Si eviterebbero il frequente contenzioso e i ricorsi al giudice amministrativo, e le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale, con la paura della firma, che assai spesso bloccano i cantieri.

Sempre con riferimento al Pnrr, va detto che la limitazione della responsabilità per danno erariale al solo dolo e l'eliminazione della colpa grave non aiutano a superare la paura della firma.

Le scelte fatte dal Governo Conte nel 2020 con il decreto semplificazione di limitare la responsabilità per danno erariale al solo dolo, eliminando la colpa grave, non aiutano certamente a superare la paura della firma. La "paura della firma" esiste, è inutile negarlo. Ma il rimedio per superare la paura della firma non è certo quello fatto dal governo Conte nel 2020 con l'art. 21 del decreto semplificazioni, eliminando la colpa grave per i fatti commissivi. La soluzione per superare la paura della firma è intervenire, come ho detto, sulla legislazione: ci vogliono regole chiare. Quanto al ruolo della Corte in sede giurisdizionale, va assolutamente abrogato l'articolo 21 del decreto semplificazioni n. 76 del 2020, perché tale norma ha creato un vero e proprio *vulnus* nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. Per superare la paura della firma, la Corte, in sede di accertamento di eventuali responsabilità e, segnatamente, ai fini dell'accertamento dell'elemento soggettivo nella colpa grave, non può non tenere nella dovuta considerazione la complessità e la farraginosità della normativa. Anche nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali da parte della Corte occorre grande equilibrio. E credo che anche nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali la Corte possa svolgere un ruolo importante e fondamentale per assistere e aiutare le amministrazioni pubbliche ad intercettare e gestire le enormi risorse del Pnrr nell'interesse del Paese, delle imprese e dei cittadini.

Come ho già detto, in questi 160 anni la Corte dei conti ha servito il Paese e le istituzioni, sia sul fronte del controllo che sul fronte della giurisdizione, garantendo la legittimità, la buona amministrazione, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. Per questo dico che, come è ampiamente emerso dagli interventi dei relatori che si sono succeduti in questi due giorni, oggi più che mai essa è chiamata a svolgere un ruolo centrale e molto delicato, stante la natura magistratuale assegnatale dalla Costituzione, e, soprattutto, il ruolo centrale nel panorama istituzionale, sia sul fronte del controllo che su quello della giurisdizione.

Andando controcorrente rispetto al pensiero di tanti colleghi, dico però che per svolgere bene questo ruolo noi dobbiamo saper fare autocritica, nel senso che, come diceva un autorevole commentatore in un articolo pubblicato domenica scorsa sul *Corriere della Sera*, “non possiamo e non dobbiamo più dire la messa in latino”, e, aggiungo io, dobbiamo anche avere il coraggio e l’intelligenza di andare oltre, dobbiamo aprire il sacerdozio alle donne e dobbiamo fare loro celebrare anche messa, nel senso che oggi la Corte deve modernizzarsi, deve corrispondere alle attese del Paese, delle pubbliche amministrazioni, che vedono nella Corte un sicuro punto di riferimento a supporto della loro azione e delle loro scelte.

Noi dobbiamo avere il coraggio, la sensibilità, l’attenzione di porci nelle condizioni dell’amministrazione, degli amministratori e dei funzionari pubblici che oggi più che mai hanno bisogno di guida, perché sono chiamati ad operare e ad esercitare le loro funzioni in un labirinto intricatissimo, dovendo muoversi attraverso uno slalom in un giungla fatta di leggi, leggine, regolamenti, statuti, delibere e linee guida, che qualcuno ha tentato di fare assurgere, recentemente, a fonti di diritto, anche se io ho studiato le fonti del diritto su Crisafulli, e sinceramente ho difficoltà a collocare le linee guida tra le finti del diritto.

Noi magistrati della Corte dei conti dobbiamo avere il coraggio e l’intelligenza di saperci rinnovare e di mettere la Corte al servizio delle istituzioni, delle amministrazioni, del Paese e dell’Europa.

Nell’attuale fase storica noi viviamo una delle crisi più profonde dal dopoguerra, dovendo fare i conti con la crisi energetica legata alla guerra in Ucraina, la necessità di intercettare le risorse del Pnrr. Oggi più che mai, quindi, le amministrazioni pubbliche hanno bisogno di essere guidate, soprattutto in relazione a queste problematiche. E allora è quanto mai opportuno, e direi anche necessario, che ci sia un organo indipendente, in posizione di assoluta autonomia e terzietà, qual è la Corte dei conti, che abbia natura magistrale ma che sappia soccorrere, guidare le amministrazioni pubbliche, per consentire loro di tenere in ordine i conti, di assicurare l’equilibrio dei bilanci sul fronte del controllo, e che sappia garantire, nell’esercizio della funzione giurisdizionale, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Anche in sede di accertamento delle responsabilità sicuramente ci si deve far carico delle problematiche che incontrano oggi gli amministratori nella gestione e nello svolgimento delle proprie funzioni.

Vorrei, infine, dire una cosa al futuro Parlamento che si insedia dopodomani, e al governo che si insedierà nelle prossime settimane.

Come hanno ricordato sia la professoressa Colombini stamattina che la collega Cinthia Pinotti e altri relatori, vi è oggi l’intenzione, da parte di una certa dottrina, di ricondurre sostanzialmente la responsabilità amministrativa alla responsabilità civile. In altre parole, si vorrebbe prevedere che sia la stessa amministrazione o ente pubblico che ha subito il danno ad agire innanzi al giudice civile per esercitare l’azione di risarcimento. A questo proposito voglio fare i complimenti alla collega Pinotti che ha evidenziato, con maestria, la peculiarità del danno erariale rispetto al danno civile, quindi, non solo riaffermo quello che ha detto la collega, ma anche quello che ha detto la prof. Colombini.

Un tale soluzione, se adottata, sarebbe per me una scelta dissennata e quanto mai inopportuna perché comporterebbe il rischio di deresponsabilizzare gli amministratori e i funzionari pubblici che gestiscono risorse pubbliche, le risorse dei cittadini.

Lo dico senza polemica. Si eviti di creare ulteriori *vulnus* nella gestione delle risorse pubbliche. Vorrei ricordare, in proposito, quello che ha detto il procuratore generale Canale in più di una occasione, e cioè, che non si perda e non si disperda neppure un euro dei 209 miliardi che dobbiamo prendere dall’Unione europea per il Pnrr.

In considerazione di ciò, oggi è ancora quanto mai viva e necessaria la presenza e il ruolo della Corte dei conti. Noi dobbiamo, però, avere l’intelligenza e la sensibilità di esercitare le nostre funzioni in una posizione di ausiliarità, secondo il dettato costituzionale, cercando di guidare ed orientare le amministrazioni, perché questo ci chiede oggi il Paese, questo ci chiedono le istituzioni, questo ci chiede l’Europa, e questo – soprattutto – ci chiedono i cittadini.

La Corte deve porsi in una posizione di guida per garantire la correttezza dell’azione amministrativa in modo che non si crei un *vulnus* alla corretta gestione delle risorse pubbliche, soprattutto in un momento come quello che stiamo vivendo, in cui siamo alle prese con una gravissima crisi economica, e in cui è quanto mai necessario per le pubbliche amministrazioni, per gli enti territoriali, per gli enti locali tenere i conti in ordine.

Per questo si tenga nella massima considerazione il ruolo che la Corte svolge, anche con riferimento agli orientamenti che essa fornisce agli enti locali per i piani di riequilibrio.

Sul fronte della giurisdizione vorrei denunciare il pericolo che comporterebbe accogliere le tesi di una parte della dottrina che vorrebbe ricondurre – come ho già detto – la responsabilità amministrativa alla responsabilità civile. Una tale soluzione comporterebbe sostanzialmente l’abolizione della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa per danno erariale, ignorando, come ha messo bene in evidenza la collega Cinthia Pinotti che, la peculiarità del danno erariale.

In proposito mi piace ricordare un episodio. Qualche anno fa, ad un convegno a Varenna partecipò un grande maestro del diritto amministrativo, Giuseppe Abbamonte, che, dopo aver ascoltato per tre giorni gli interventi dei vari relatori che si erano succeduti nelle varie sessioni – si parlava di giurisdizione sulle società partecipate pubbliche – chiese con molto garbo la parola, come uno scolarotto, e con la consapevolezza di dire una cosa alquanto scontata ed evidente, disse: “Signori miei, ma i soldi delle società partecipate sono pubblici? Sì. E allora c’è la giurisdizione della Corte dei conti”.

Ecco io vorrei concludere allo stesso modo. Dopo 160 anni, la Corte dei conti è chiamata ancora a svolgere un ruolo centrale ed estremamente importante nell'esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali che la Costituzione le intesta, per assicurare la tenuta e l'equilibrio dei conti pubblici e garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In altre parole, il ruolo e le funzioni della Corte dei conti sono ancora estremamente attuali e necessari perché investono le risorse pubbliche, i soldi pubblici.

È un ruolo che oggi più che mai alla Corte dei conti chiedono il Paese, l'Europa, le istituzioni, le amministrazioni e gli enti pubblici, gli amministratori e i funzionari pubblici, e soprattutto i cittadini, in nome e nell'interesse dei quali – non lo dobbiamo mai dimenticare noi magistrati, ma non lo devono mai dimenticare neppure il Governo e il Parlamento, e, in generale, la politica – noi siamo chiamati quotidianamente a svolgere le importanti e delicate funzioni che ad essa intesta la Costituzione.

* * *