CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER IL PIEMONTE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2015

Intervento del Procuratore regionale
Piero Floreani

TORINO, 5 MARZO 2015

INTERVENTO DEL PROCURATORE REGIONALE
PIERO FLOREANI
IN OCCASIONE DELL'INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2015
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE PIEMONTE

*****

Il disagio che si avverte quando si affrontino i temi della contabilità pubblica e della materia della responsabilità amministrativa in essi ricompresi, con riferimento all'assetto normativo e giurisprudenziale formatosi nell'esercizio trascorso, deriva dalla consapevolezza di un senso di inappagamento derivante dalla frustrata speranza che alcuni orientamenti potessero venire rimeditati.

E' il caso della giurisdizione concernente la responsabilità degli amministratori e dipendenti delle società partecipate da enti pubblici, sempre più consolidata nell'escludere l'iniziativa giudiziaria della procura contabile e dichiarare la riserva alla giurisdizione ordinaria (cfr. Cass., SS.UU. Civ., 10 marzo 2014 n. 5491; 9 luglio 2014 n. 15594; 11 luglio 2014 nn. 15942 e 15943; 24 ottobre 2014 n. 22608; tutte in riferimento a SS.UU. 19 dicembre 2009 n. 26806). Dal punto di vista strettamente giuridico tale

principio è senz'altro corretto, in quanto riconducibile principalmente all'affermazione secondo la quale, essendovi alterità soggettiva tra società di capitali partecipata ed enti titolari della partecipazione, non vi è rapporto di servizio tra questi ultimi ed il soggetto agente.

Tuttavia, dopo il caso della società cd. *in house providing* (cfr. SS.UU. 25 novembre 2013 n. 26283; da ultimo: 24 febbraio 2015 n. 3677), figura al riguardo avente carattere generale, un'ulteriore breccia si è aperta sul versante dell'A.N.A.S., poiché la Cassazione, con una prospettiva aperta alla considerazione di altre fattispecie societarie, non individuate, ma riconducibili ad un modello di società cd. legale, ha ritenuto attratte alla giurisdizione contabile le controversie in materia di responsabilità di amministratori e dipendenti di tale azienda, sulla base di una serie di rilievi collegati alla sua natura, definita particolare (SS.UU. 9 luglio 2014 n. 15594). In un ordine di idee analogo a quello seguito per la RAI S.p.A. ed ENAV S.p.A., già identificate come società con natura sostanziale di ente pubblico riflettenti ipotesi singolari (v. SS.UU. 22 dicembre 2009 n. 27092; 3 marzo 2010 n. 5032), la Corte, escludendo la ricomprensione dell'A.N.A.S. nel novero delle società *in house*, si è posta il quesito se la sua trasformazione da ente pubblico economico avesse davvero comportato il mutamento della sua natura giuridica, o se invece non ne avesse intaccato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera

adozione di una formula organizzativa, senza per questo incidere sulla reale natura del soggetto. La pronuncia prosegue ripercorrendo la premessa metodologica secondo la quale occorre, non tanto definire in termini generali la natura giuridica della società, bensì soltanto valutare se quest'ultima presenti caratteristiche tali da far ritenere che il suo patrimonio abbia conservato i connotati pubblicistici che sono l'indispensabile presupposto della giurisdizione contabile e che, correlativamente, coloro i quali per essa agiscono incidendo su quel patrimonio rientrino nel novero dei soggetti ai quali detta giurisdizione si estende.

Se queste sono le premesse assertive e logici criteri di selezione delle argomentazioni rilevanti ai fini dell'affermazione della giurisdizione, a noi sembra che il problema di fondo non possa essere risolto sulla base di valutazioni giocofòrza effettuate caso per caso – come necessariamente è costretta a fare la Corte di cassazione -, ma implichi un approccio diverso, di competenza sicuramente del legislatore, che muova dalle premesse, storico-sociologiche - che la Corte non ha mancato di rilevare in numerose occasioni - e che sono: da un lato, l'improbabile iniziativa (e correlativa inerzia) degli stessi enti interessati a far valere la responsabilità amministrativa di coloro che hanno agito per conto di esse amministrazioni, recando danno o pregiudizio collegato al modo di agire od a scelte che alla base hanno il perseguimento di

finalità definibili in termini di pubblico interesse, ma in realtà scarsamente compatibili con obbiettivi lucrativi o meramente economici propri delle società per azioni; dall'altro, la indiscutibile affermazione, valevole come considerazione in ordine allo stato di fatto, secondo la quale la costituzione di società pubbliche – in senso lato – e la gestione di interessi pubblicistici attraverso tali formule organizzative è utile soltanto nel senso che assicura uno spostamento dei livelli di competenza e di responsabilità, assicurando, per quanto interessa i nostri fini, un'area di insindacabilità delle scelte e di materiale impunità. D'altra parte, lo Stato e gli enti pubblici, solo perché dotati di personalità giuridica, godono del diritto privato al pari delle altre persone e dei soggetti dell'ordinamento; sicché non è in gioco la circostanza secondo la quale possa sindacarsi quella che è sostanzialmente una scelta organizzativa, quella cioè di adottare le modalità più consone ed adeguate al perseguimento del pubblico interesse. Viene in rilievo, invece, la prospettiva comune che impone all'ordinamento di esercitare comunque il controllo sull'operato di coloro che siano investiti di pubbliche funzioni, quali che siano le modalità di esso controllo, se controllo secondo gli schemi ed i modelli propri di tale attività *stricto sensu*, ovvero controllo in forma giurisdizionale dei comportamenti generatori di responsabilità amministrativo-contabile.

I criteri, posti in passato in termini dualistici, considerati per

l'individuazione della giurisdizione contabile, quello soggettivo, poggiante sulla natura pubblicistica del soggetto che aveva generato il danno erariale, e quello oggettivo, che privilegiava la natura pubblica del denaro o dei valori oggetto del comportamento illecito, affrontati in termini spesso rigidamente alternativi, si sono risolti verso la decisa propensione della dottrina e della giurisprudenza per il secondo di essi. A far tempo dall'ordinanza delle Sezioni unite civili 22 dicembre 2003 n. 19667, si ritiene, infatti, concordemente - ed anche tralatiziamente - che ai fini del riconoscimento della giurisdizione per danno erariale non debba aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, bensì alla natura del danno ed agli scopi perseguiti (cfr., *ex multis*, SS.UU. 23 settembre 2009 n. 20434).

Da un punto di vista meramente sociologico, proprio di chi è osservatore della vita pubblica e del *modus operandi* della Pubblica Amministrazione, si è indotti ad approvare senz'altro questo tipo di approccio, che, sul terreno – ad esempio – delle sovvenzioni pubblicistiche, ha dato modo alla Cassazione di sostenere che l'affermazione della giurisdizione contabile si spinge fino a ricomprendere l'operato dell'amministratore di società privata – senza alcun indice o rilievo pubblicistico – che abbia fattivamente operato per la distrazione di fondi pubblici dalle sue finalità (cfr., a partire dalla fondamentale SS.UU. 3 marzo 2010 n. 5019, SS.UU., 9 maggio 2011 n. 10062; 19 luglio 2013 n. 17660).

E' possibile che quando si tratti di soggetti privati percettori di contributi, quindi del tutto estranei all'apparato amministrativo, il rapporto di servizio non avvinca solo e necessariamente la società a cui sono stati erogati, ma anche gli amministratori ed i dipendenti, mentre, in ipotesi di società partecipate, gli organi interni alla società siano comunque estranei al potere di iniziativa del Pubblico Ministero contabile? A noi pare questa una profonda contraddizione, quando si consideri che il criterio fondamentale per distinguere i rispettivi ambiti della giurisdizione ordinaria e contabile poggia sull'elemento oggettivo dato dalla natura pubblica del denaro sotteso alle operazioni od attività generative della responsabilità. Non è del tutto appagante il possibile rilievo che nell'ipotesi di fattispecie contributive si assisterebbe ad una, per così dire, diretta applicazione della responsabilità amministrativa, viceversa soltanto riflessa nella diversa ipotesi di comportamenti riconducibili in senso più lato alla gestione della vita societaria. Non va tralasciato, infatti, che gli organi della partecipata agiscono pur sempre all'interno di un sistema pubblicistico relativamente al quale l'assetto societario costituisce soltanto una modalità puramente organizzativa. Con riguardo alle società legali, inoltre, un approfondimento teorico consentirebbe forse di attrarre un gran numero di organismi nel novero dei soggetti i cui amministratori sarebbero sottoposti alla giurisdizione contabile; soltanto che, la mancanza di precedenti

specifici a fronte di un'alea accentuata di elementi non univoci dovrebbe indurre il legislatore ad una prescrizione *ad hoc*, di cui invece non sente la necessità. Una riflessione più spassionata, induce tuttavia a sospettare che la figura della *società legale* possa aprire la strada per la cognizione di aree sommerse e di condotte illecite nell'ambito di soggetti finora estranei alla giurisdizione della Corte.

Eppure, le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali – indicate nell'elenco di cui all'art. 1, terzo comma, della legge 31 dicembre 2009 n. 196 – a maggioranza diretta od indiretta concorrono, alla stregua di una specifica previsione di legge, alla realizzazione degli obbiettivi di finanza pubblica, poiché devono perseguire la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza, attraverso l'assoggettamento a parametri standard di costo e rendimento costruiti nell'ambito della banca dati delle amministrazioni pubbliche, ovvero ai prezzi di mercato se trattasi di servizi strumentali (cfr. art. 1, comma 550 e ss., legge 27 dicembre 2013 n. 147).

Eppure, i penetranti poteri attribuiti dalla legge alle amministrazioni controllanti, dalla revisione dei contratti di servizio con riduzione dei corrispettivi, alla rinegoziazione dei contratti aziendali volti alla riduzione della spesa del personale attraverso clausole *ad hoc*; la stessa previsione di nullità dei

contratti di servizio o degli altri atti che si configurino elusivi delle regole del Patto di stabilità interno, nondimeno assistita dalla responsabilità sanzionatoria in capo agli amministratori o al responsabile del servizio finanziario dell'ente in misura correlata all'indennità di carica o al trattamento retributivo [cfr. art. 1, co. 111-*ter*, legge 13 dicembre 2010 n. 220, introdotto dall'art. 20, dodicesimo comma, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, conv. con legge 15 luglio 2011 n. 111 (cfr., anche, artt. 13 e 20 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, conv. con legge 23 giugno 2014 n. 89)], convincono che l'esercizio dei poteri di vigilanza e di controllo degli enti proprietari presenti modalità distoniche rispetto al parallelo esercizio dei poteri propri dei soci nel regime ordinario delle società per azioni (cfr. decreto legge 31 agosto 2013, conv. con legge 30 ottobre 2013 n. 125, *passim*, ma specialmente, art. 3, *bis*). Ragione per cui, la duttilità e l'ampiezza delle società cd. legali (non tuttavia nel senso che la loro stessa esistenza discenda da una previsione normativa), varrebbe a persuadere che le società partecipate – e riconducibili in varia misura a poteri di intervento di pubbliche autorità – siano caratterizzate da un regime particolare, che non ne consente l'assimilazione alle società azionarie di diritto privato. Considerazioni, queste, che dovrebbero veramente indurre ad una precisa scelta legislativa, non solo preordinata ad orientare la sana gestione degli organismi partecipati, ma anche a definire la clausola di assoggettamento alla

giurisdizione contabile.

L'ampiezza del fenomeno che si considera deriva da dati statistici; dalla Relazione ISTAT sulle partecipazioni pubbliche in Italia si evince che nel 2012 le unità interessate erano ben 11.024, ancorché 1.454 di esse non attive, con un impatto sulla finanza pubblica pari a circa 34 miliardi di euro di indebitamento (in materia v. la deliberazione della Sezione Autonomie 6 giugno 2014 n. 15/SEZAUT/2014/FRG).

Non mancano, tuttavia, nelle nostre sedi giudiziarie tensioni ed orientamenti inclini a contrastare ancora la linea argomentativa seguita dalla Cassazione; significativa al riguardo è, a nostro avviso, l'ordinanza 4 luglio 2014 n. 271 della Sezione giurisdizionale per la Campania, che, sia pure in sede di reclamo cautelare e muovendo dall'idea che l'impresa pubblica – di cui all'art. 3, ventottesimo comma, del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163) – è tale soltanto se controllata o appartenente a soggetti pubblici, ha definito la questione circa la spettanza alla giurisdizione contabile dell'azione di responsabilità in confronto di un amministratore della Mostra d'Oltremare S.p.A.

L'approccio metodologico-pratico rende - ancora - perplessi circa la soluzione data al caso del contraente generale (*general contractor*), figura che, proprio in ragione del collegamento contrattuale con l'amministrazione, rimane estranea alla possibile

configurazione di responsabilità amministrative (SS.UU. 16 luglio 2014 n. 16240). La complessità e varietà dei compiti affidati alla figura di cui all'art. 176 del codice dei contratti pubblici hanno indotto molti ad accostarla al concessionario di lavori pubblici, stante l'evidente inserimento funzionale nell'apparato della stazione appaltante e con l'agevole conseguenza che, radicatosi il rapporto di servizio, le violazioni di obblighi discendenti da detto rapporto darebbero consistenza a controversie attratte nella giurisdizione della Corte dei conti.

Le Sezioni unite hanno ritenuto riservate a questa Corte soltanto le controversie in cui il danno erariale prospettato dipenda da comportamenti illegittimi tenuti nell'esercizio di quelle funzioni per le quali l'agente possa dirsi inserito nell'apparato dell'ente pubblico appaltante, non invece quando l'operato del contraente generale rifletta aspetti del sinallagma contrattuale. La soluzione, apparentemente coerente, non sembra adeguatamente considerare proprio il presupposto dalla quale era partita, secondo la quale, se dedotto in contratto è un risultato globale, comprensivo dunque non solo dell'opera da realizzare, ma di tutte le attività strumentali, non è possibile distinguere in seno a quel risultato attività che abbiano un diverso rilievo sostanziale al solo fine di individuare il baricentro della giurisdizione ordinaria ed amministrativo-contabile. E' per definizione evidente che qualunque aspetto dell'opera affidata o concessa con tale sistema

inerisce all'attuazione del rapporto obbligatorio, sicché o non v'è alcuno spazio per la giurisdizione contabile, ovvero, al contrario, dovrebbe prevalere l'opposta e tradizionale visione per cui il contraente generale è soggetto funzionalmente inserito nell'apparato della Pubblica Amministrazione, in quanto agisce per conto di essa (di qui, anche, le ricostruzioni in termini di mandato senza rappresentanza).

Qualora si consideri, inoltre, che la predetta ricostruzione porta via con sé, anche e necessariamente, la caratterizzazione di agente dell'amministrazione in capo al direttore dei lavori - ultimo baluardo della tradizione espansiva del rapporto di servizio - pare alquanto contraddittorio sostenere che adempimenti parziali o attività compiute per conto dell'amministrazione (comunque inserite geneticamente e dinamicamente nell'ambito di un rapporto contrattuale con il soggetto estraneo) valgano a realizzare l'inserimento funzionale nell'apparato; mentre invece adempimenti globalmente considerati – là dove, in sostanza, l'amministrazione dà al terzo carta bianca, per così dire – determinino una situazione in cui l'agire libero del terzo, solo avvinto dal vincolo contrattuale con l'amministrazione, sfugge comunque alla giurisdizione contabile.

In relazione alla figura dell'appalto *chiavi in mano*, tuttavia, le Sezioni unite della Cassazione hanno affermato che la sussistenza della giurisdizione contabile si deve al fatto che,

diversamente da quanto era stato riscontrato con riguardo alla figura del contraente generale, nella fattispecie non era in discussione la determinazione del corrispettivo spettante ad una parte per la prestazione eseguita in favore dell'altra, ma il non corretto adempimento ad opera dell'aggiudicatario dell'appalto dei doveri propri di agente dell'Amministrazione e la conseguente responsabilità per i danni da quest'ultima subiti (cfr. ord. 19 dicembre 2014 n. 26942; per quanto attiene ai doveri dell'appaltatore *ex contractu*, la controversia relativa spetta comunque all'A.G.O.: SS.UU. 24 ottobre 2014 n. 22615).

Per la figura del consulente del direttore dei lavori, in fatto affidatario della direzione artistica per la realizzazione del quarto ponte sul canal grande di Venezia, benché investito di poteri ben più ampi, la Corte ha ritenuto decisivo l'inserimento, in modo continuativo, seppure temporaneo, nell'apparato organizzativo della Pubblica Amministrazione, per l'affermazione della relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'ente pubblico ed il riconoscimento del "cavallo di troia" decisivo per l'affermazione ampliativa della giurisdizione contabile, vale a dire del rapporto di servizio in senso ampio (cfr. ord. 22 settembre 2014 n. 19891).

Un dato confortante, e per quanto di ragione da definirsi appagante, deriva però dall'affermazione della reciproca indipendenza tra l'area della giurisdizione ordinaria e di quella contabile; sicché l'eventuale interferenza pone esclusivamente un

problema di reciproca proponibilità della domanda e non questioni di giurisdizione (giurisprudenza della Corte di cassazione costante: v., da ultimo, SS.UU. 17 aprile 2014 n. 8927; 20 ottobre 2014 n. 22114). In materia di contributi e di iniziative giudiziarie in confronto di soggetti beneficiari di risorse pubbliche, l'autonomia del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile presuppone che l'amministrazione possa autonomamente far valere la restituzione dei contributi o la responsabilità in confronto degli stessi soggetti. Tale affermazione ha un significato preciso, nel senso che, in presenza delle condizioni relative, l'amministrazione non solo ha il potere, ma anche il dovere di procedere alle iniziative dirette al recupero dei finanziamenti indebitamente liquidati od erogati.

Tale conclusione non dovrebbe ulteriormente essere precisata; senonché appare significativo che la pratica esperienza consenta di affermare che in ben poche occasioni le amministrazioni si prodigano per verificare il buon fine dei finanziamenti e la bontà del programma operativo da realizzare. I casi sono due: o ritengono che i settori di intervento non richiedano attività di controllo particolari, o considerano che al riguardo soccorra senza problemi l'iniziativa della Procura contabile; un carteggio si radica soltanto con riferimento a quei casi in cui le irregolarità vengono denunciate, a loro amministrazioni ed alla stessa Procura, dai nuclei della Guardia di Finanza che hanno *motu*

proprio riscontrato irregolarità nei procedimenti sovvenzionatori. In ogni caso, non risulta che fattispecie di danno erariale relative a tali materie abbiano formato oggetto di specifica denuncia alla Procura contabile da parte dell'amministrazione interessata.

Diventa a tal fine importante dare conto di come l'obbligo di denuncia di danno resti notevolmente inosservato. Già in passato è stato ricordato che ben poche siano le denunce di danno provenienti dalle pubbliche amministrazioni, diverse dallo Stato, e che quelle formalizzate dalla regione Piemonte si contassero sulle dita di una mano. Questa circostanza presenta aspetti di estrema gravità. Gran parte delle vertenze aperte – in misura superiore ai due terzi – attingono a notizie di danno diffuse dai *media* o relative a segnalazioni fatte pervenire da privati cittadini, molte volte in forma anonima, altre volte orientate ad acquisire utilità personali in via indiretta. Numerose sono le segnalazioni prodotte da soggetti investiti di cariche amministrative di vertice o da soggetti titolari di cariche politiche; quasi sempre mirano a stimolare forme di controllo sull'operato di autorità amministrative per accertare se i provvedimenti siano stati emanati con l'osservanza delle leggi e con il rispetto dei criteri della buona e regolare amministrazione.

Una prima conseguenza di questo stato di fatto è data dall'innegabile spinta ad una riflessione in ordine ai rapporti tra la Corte dei conti e le amministrazioni sottoposte alla sua giurisdizione, la quale non può che muovere dall'indiscutibile

premessa secondo la quale la tutela degli interessi erariali, e cioè di un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, per quanto distinto dall'interesse concreto sotteso ai settori o branche in cui la Pubblica Amministrazione si articola, non può che coincidere, ancorché su un piano di relativa sovraordinazione, con quelli propri dei soggetti che costituiscono l'apparato amministrativo. Poiché l'interlocutore privilegiato della Corte dei conti è allora la stessa Pubblica Amministrazione, è evidente che la sterilità delle denunce o la violazione dell'obbligo relativo segnino lo stato dei rapporti tra i due tipi di istituzioni[1].

Nondimeno – ed è un secondo ordine di riflessioni -, con riferimento alle denunce e segnalazioni promananti da soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni, l'ampia consistenza di questa eventualità pone un problema di relazione con tali soggetti in ordine all'esistenza di doveri di informazione circa le iniziative istruttorie o l'esito degli accertamenti compiuti. Attualmente è allo studio della Procura generale la possibilità e la realizzabilità di adeguata soluzione, nella considerazione che, in ossequio ai generali principi di trasparenza, possa in qualche misura attenuarsi la clausola generale di sbarramento costituita dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 che, non prevedendo gli organi giudiziari tra i soggetti

[1] La posizione della Pubblica Amministrazione quale interlocutore privilegiato costituisce un principio **generale** che trova espressione, tra l'altro, nell'art. 2, comma 4 e 4 *bis*, del decreto legge 15 novembre 1993, conv. con legge 14 gennaio 1994 n. 19, in materia di delega di adempimenti istruttori.

passivi del diritto di accesso, non consente il soddisfacimento di aspettative legate alle prospettazioni di danno erariale confezionate dai privati denuncianti e miranti, in particolare, a conoscere i contenuti dei provvedimenti di archiviazione. La pratica professionale pone infatti le procure dinanzi a situazioni del privato in cui questi tende a strumentalizzare la giurisdizione contabile per conseguire vantaggi correlati ad una posizione personale, o del tutto sfornita di tutela processuale, ovvero di una tutela con esito assai incerto e che di riflesso potrebbe dilatarsi in dipendenza dell'esercizio dell'azione di responsabilità; ovvero, anche, che potrebbe trarre vantaggio per effetto del solo esercizio di poteri istruttori che assumano una valenza, per così dire, dissuasiva di intenti non meglio precisati da parte di soggetti comunque estranei alla vicenda di stretta pertinenza della giurisdizione contabile.

L'obbligo di denuncia è dunque spesso inadempiuto. Le fonti tuttavia non sono così remote: gli articoli 83 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440, 53 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e l'art. 20 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (poi progressivamente estesi ad altre categorie di pubblici impiegati; cfr. anche le circolari e note interpretative del Procuratore generale della Corte dei conti) ne prevedono la formalizzazione in capo ad organi di vertice o a dirigenti della Pubblica Amministrazione. L'art. 1, terzo comma, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 rafforza l'obbligo che si

considera, atteso che chiama a rispondere del danno erariale colui che, per aver omesso o ritardato la denuncia, abbia determinato la prescrizione del diritto al risarcimento. Questa norma non è sempre di agevole applicazione, stante la necessaria esistenza di un autonomo fatto illecito di tipo omissivo da accertare.

La prescrizione, poi, non ha seguito le sorti della prescrizione in materia penale; o, meglio, non è stata congegnata come causa di estinzione per il trascorrere del tempo senza che sia seguita una sentenza di condanna irrevocabile, eventualmente fatti salvi i limitati effetti interruttivi previsti dal codice (artt. 157 e 162 c.p.). La ricaduta in termini di sostenibilità dell'attività requirente in quella materia è nota. In verità un qualcosa di analogo stava per accadere anche con riferimento alla responsabilità amministrativa, quando si è cercato di far leva sul tenore letterale dell'art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, in forza del quale il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno dalla data della sua scoperta. Per fortuna che l'innegabile caratterizzazione di giurisdizione civile, in una con l'elemento strutturale della fattispecie generativa della responsabilità amministrativa, che individua l'evento di danno come disgiunto dal fatto costitutivo – e collegato naturalmente dal rapporto causale -, ha indotto la giurisprudenza ad applicare *recta via* i

principi e le norme dettate dal codice civile, scongiurando un effetto di compressione sulla tutela degli interessi erariali, che per certi aspetti sarebbe stato analogo a quello riscontrabile nella giurisdizione penale.

Ma se spostassimo – o se spostiamo - l'asse di riferimento per valutare l'ambito della giustizia contabile dall'esercizio dell'azione all'anteriore momento della denuncia, dobbiamo constatare che la domanda di giustizia è sì ampia, in sensibile incremento, ma solo qualora osserviamo la *notizia damni* di provenienza privata; perché, se prendiamo in considerazione la privilegiata posizione, in termini di tutela derivata e riflessa, delle pubbliche amministrazioni, raggiungiamo risultati sconfortanti, stanti le indicazioni e le ragioni poc'anzi illustrate.

In ogni caso, va segnalato che la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi in ordine ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano che disponeva come la denuncia di danno erariale non andasse effettuata se non con riferimento a fattispecie che superassero una certa soglia di valore. La Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, osservando che il legislatore provinciale non può incidere in materia riservata alla legislazione statale, ancorché, nell'ambito dell'ordinamento dei pubblici uffici, possa invece stabilire specifici obblighi la cui violazione comporti specifica responsabilità amministrativa (cfr. C. cost. 11 febbraio 2014 n. 19).

La materia inerente alle spese sostenute dai gruppi consiliari ed al sindacato in ordine ad esse svolto dalla Corte dei conti, sia in sede di controllo, sia nella sede contenziosa del giudizio di responsabilità è stata definitivamente sistemata, grazie all'intervento della Corte costituzionale e della Cassazione.

La prima, con la sentenza 6 marzo 2014 n. 39, ha chiarito la latitudine dei poteri e dell'attività di controllo della Corte dei conti sull'attività finanziaria delle regioni, rilevando, tra l'altro, che il rendiconto dei gruppi consiliari costituisce parte integrante del rendiconto regionale e deve essere obbligatoriamente reso, e dichiarando la conformità alla Costituzione della norma che prevede l'obbligo di restituzione in caso di accertate irregolarità dei rendiconti in dipendenza del controllo effettuato. Naturalmente ha altresì precisato che il controllo in questione non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali dei gruppi medesimi (definiti organi del consiglio regionale e proiezione dei partiti politici in sede assembleare) alla stregua del principio generale della coerenza della spesa alle finalità previste dalla legge. L'eventuale reazione avverso le determinazioni della Sezione di controllo, da sempre garantita dalla Corte costituzionale, è tuttavia oggi conservata alla Corte dei conti in sede giurisdizionale, davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243 *quater*, quinto comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267

[cfr. art. 1, dodicesimo comma, decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, conv. con legge 7 dicembre 2012 n. 213, modif. dall'art. 33, secondo comma, lett. a), n. 3, decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, conv. con legge 11 agosto 2014 n. 116; v. C. cost. 17 novembre 2014 n. 263 (v. anche C. cost. 6 giugno 2014 n. 40)].

Intanto, le Sezioni riunite di questa Corte, epperò in composizione ordinaria, hanno risolto la questione di massima relativa alla sottoposizione a giudizio di conto delle attività di gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari, negando in capo ai presidenti dei gruppi stessi la qualificazione di agenti contabili ed affermando la natura di rendiconto amministrativo al documento previsto dalla legge e riepilogativo della gestione, d'altra parte autonomamente, come si è visto, sottoposto a controllo (cfr. SS.RR. 4 agosto 2014 n. 30/QM).

La Corte di cassazione, inoltre, regolando la giurisdizione in ordine ad un'azione di responsabilità amministrativa correlata ad illecite spese riferibili a gruppi consiliari, ha definitivamente chiarito che l'insindacabilità riconosciuta ai consiglieri regionali, riferibile soltanto alle opinioni e voti espressi ed inerenti alle funzioni di rappresentanza politica del consiglio regionale, non significa esclusione dalla giurisdizione contabile (v. SS.UU. 31 ottobre 2014 n. 23257).

In materia di sindacato della Corte dei conti con riguardo all'attività svolta da organi politici, merita una segnalazione

particolare la sentenza delle Sezioni unite 14 maggio 2014 n. 10416. La pronuncia riguarda una controversia di danno derivato da delibere ed atti che avevano stabilito il potenziamento del servizio di "118" in Sicilia e, sulla scorta di precedenti della Corte costituzionale, ha precisato che l'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale va confinata entro limiti rigorosi e che, quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello stato di diritto. La giurisprudenza ha dunque confinato in margini esigui l'area dell'immunità giurisdizionale, da escludersi quando l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo, anche se si tratti di atto emesso nell'esercizio di ampia discrezionalità.

Il disagio esternato in apertura di questo discorso, e riferito ad alcuni dei temi propri della responsabilità amministrativa, si attenua, tuttavia, qualora si consideri un importante e significativo *trend* di innovazione sul versante dei rapporti tra la giustizia contabile e l'istituzione di controllo della stessa Corte.

Il ruolo e la consistenza delle attribuzioni devolute alle Sezioni riunite in speciale composizione danno, a nostro avviso, chiaramente conto non solo di un'indiscutibile contiguità tra attività del Pubblico Ministero ed attività di controllo, ma anche di un'effettiva intersezione del ruolo del Pubblico Ministero rispetto all'eterogenea funzione di controllo, sicché il raccordo tra

questi due settori non è cosa nuova, ma vive un'età matura.

E' evidente che la specificità dei nuovi controlli di legittimità e regolarità, introdotti con la legge 23 dicembre 2005 n. 266 e con il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, in ragione della loro necessarietà e generalità, dovuta al fatto di costituire parte fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, non poteva non porre una problematica di tutela delle posizioni soggettive incise dalle pronunce rese in sede di controllo. Da qui una conquista tecnicamente apprezzabile è la riconosciuta idoneità della Corte dei conti a dirimere le controversie in cui si faccia questione di tutela delle predette posizioni, quale giudice naturale del relativo fascio di rapporti e relazioni.

In questa griglia di relazioni è indubbiamente rilevante la figura del Pubblico Ministero, atteso che la caratterizzazione giurisdizionale del procedimento richiede la sua presenza necessaria, non solo quando si ponga esso stesso attore attraverso il gravame interponibile avverso pronuncia di controllo.

La Corte costituzionale ha fornito adeguato riscontro a tale sviluppo normativo, con la sentenza 17 novembre 2014 n. 263 [più sopra citata in relazione alle modifiche introdotte dall'art. 33, secondo comma, lett. a), n. 3, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 91], ed anche la Corte di cassazione, con l'ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805, ha in sostanza avallato una sorta di tendenza ampliativa della funzione giurisdizionale contabile. Muovendo dalla

considerazione che l'identità di *ratio*, sottesa a provvedimenti negatori dell'accesso alle procedure di riequilibrio finanziario, li colleghi a quelli negativi di ammissione al Fondo di rotazione, ovvero positivi o negativi del piano – letteralmente previsti dall'art. 243 *quater* del testo unico sugli enti locali 267 del 2000 -, la Corte ha ritenuto, infatti, che la controversia concernente l'impugnazione della deliberazione con la quale la sezione di controllo aveva accertato la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario ricadesse nella giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti nella speciale composizione prevista dalla disposizione poc'anzi citata.

In relazione a questo terreno di raccordo istituzionale, infine, va ricordata la sentenza delle Sezioni unite 30 ottobre 2014 n. 23072, che, a nostro avviso, ha fugato ogni residua perplessità in merito alla fattiva partecipazione dell'organo del Pubblico Ministero al giudizio di parificazione del rendiconto regionale, pronunciando l'inammissibilità di un ricorso nel quale era stata richiesta la declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione riferito al procedimento che si considera.

Non possiamo tuttavia abbandonare quell'approccio sociologico pratico che ha sorretto questo discorso senza fare riferimento ad un dato normativo di recentissima adozione e che ci auguriamo venga soppresso in sede di conversione del decreto legge

che lo ha posto; l'art. 2, sesto comma, del decreto legge 5 gennaio 2015 n. 1, in materia predisposta per l'I.L.V.A. S.p.A., dispone che le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014 non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell' incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro. E' evidente l'ingerenza nell'esercizio di una funzione rispetto alla quale anche il legislatore deve rimanere estraneo, ma che pare dimostrare la preferenza verso modelli e fattispecie tipizzate, rispetto alle quali sempre minori possano essere i margini di apprezzamento. In questo caso, tuttavia, la tipizzazione negativa, mentre è preordinata a privare il giudice della sua funzione è anche orientata a fornire *pro futuro* un salvacondotto a soggetti dotati di poteri dilatatissimi come accade soltanto negli ordinamenti autocratici.

Nella considerazione che le prospettive operative degli uffici giudiziari piemontesi della corte dei conti depongono nel senso di un incremento d'attività, conseguente alla maggiore domanda di giustizia contabile (nel senso indicato più sopra), la Procura rinnova l'apprezzamento consueto per il servizio svolto agli organismi delegati per gli accertamenti istruttori, con particolare riferimento ai Nuclei di Polizia Tributaria della Guardia di

Finanza. La sensibilità professionale dimostrata dal Corpo, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato costituiscono l'ancoraggio decisivo per l'adeguato svolgimento dei compiti attribuiti alla Procura. Ragione per cui è d'uopo porre un ringraziamento a loro, come ai colleghi magistrati ed al personale amministrativo, per il qualificato apporto dato.

Le chiedo pertanto Signor Presidente di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2015 della Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte della Corte dei conti.

ATTIVITA' DELLA PROCURA REGIONALE

(Principali dati statistici)

*****

Vertenze in carico al 1° gennaio 2014	2.748
Denunce e segnalazioni pervenute nell'anno 2014	952
Vertenze archiviate nell'anno 2014	777
Atti istruttori	909
Audizioni personali	89
Inviti a fornire deduzioni	108
Atti di citazione in giudizio	46
Istanze per resa di conto	1
Istanze di sequestro	1
Appelli e Ricorsi per cassazione	7
Altri atti processuali	18
Vertenze in carico al 31 dicembre 2014	3.139

*****

Risarcimenti richiesti nell'anno 2014	€ 20.926.307,24
Riparazioni spontanee (somme versati anteriormente al giudizio di merito)	€ 474.342,31
Riparazioni in corso di causa	€ 3.600
Esecuzione sentenze di condanna (recuperi)	€ 838.849,99
Sequestri conservativi autorizzati nell'anno 2014	€ 8.426.069,63
[Risarcimenti disposti (sentenze di condanna 2014)]	€ 3.707.654,77