



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2023

Intervento del

Procuratore generale
Angelo Canale



Roma, 9 febbraio 2023
Aula delle Sezioni riunite





CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2023

Intervento del

Procuratore generale
Angelo Canale

Roma, 9 febbraio 2023
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica,

mi unisco in primo luogo, anche a nome di tutti i magistrati del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, alle espressioni di deferenza e gratitudine che le ha formulato il Presidente Carlino.

Rivolgo poi un saluto a tutte le Autorità politiche, giudiziarie, civili e militari che oggi ci onorano con la loro presenza, a tutti gli illustri ospiti, al personale che ci segue in “streaming” e a coloro che ci seguono nella diretta televisiva. In particolare, a questi ultimi voglio ancora una volta sottolineare che le funzioni della Corte, tanto in questa sede giurisdizionale quanto nella sede del controllo, sono svolte nell’interesse dello Stato-Comunità, cioè della “società civile”: in definitiva dei cittadini, perché è nel loro interesse, di contribuenti e cittadini, che la Corte, nelle sue diverse ma convergenti e complementari articolazioni, opera per la tutela delle risorse che ad essi appartengono.

La tutela delle risorse pubbliche nazionali, che si esplica nell’assicurare che esse siano impiegate – nel quadro tracciato dai bilanci pubblici – secondo

i principi costituzionali di legalità e buona amministrazione, costituisce la “missione” della Corte da oltre 160 anni.

A tale “missione”, che ha segnato il ruolo della Corte dei conti sin dalla sua lontana istituzione, se ne è aggiunta un'altra, richiamata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: tutelare gli interessi finanziari eurounitari.

La Corte ha preso molto sul serio questa ulteriore, più recente, missione e oggi le azioni a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, promosse dalle procure regionali, costituiscono una indiscutibile realtà: quella che sin dal 2006 si è avvalsa del rapporto di collaborazione con l'OLAF (ufficio europeo per la lotta antifrode) e ha motivato nel 2021 l'accordo di lavoro sottoscritto tra la Procura Europea e questa Procura generale; una realtà, in verità un “modello” di interazione tra controllo e giurisdizione, al quale guardano con crescente interesse Paesi europei ed extraeuropei.

Dunque, la tutela degli interessi finanziari nazionali si fonde, nella Corte, alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

o

Accennavo ai 160 anni della nostra Corte: è tuttavia distante dalla realtà chi immagina che questo Istituto – e con esso la giustizia contabile – siano lontani dal tempo presente.

È invece vero che la Corte dei conti, in tutte le sue funzioni, segue i cambiamenti dell'amministrazione: la giurisdizione contabile è caratterizzata dall'elasticità e dalla flessibilità che le hanno consentito di mantenersi aderente alla realtà amministrativa in trasformazione, conformandosi ai modi di essere e ai mutamenti dell'amministrazione e della sua organizzazione.

Sarà sufficiente far cenno alle prime sentenze in materia di “danno ambientale”, pronunciate negli anni '70 (sentenze I centrale n. 39/1973 e n. 61/1979), per avere prova della capacità della giustizia contabile persino di anticipare orientamenti, sensibilità e obiettivi che oggi sono di grande attualità.

La Corte teorizzava il danno ambientale, e sanzionava, nei limiti della propria giurisdizione, le condotte turbative di beni quali fauna, flora, natura, paesaggio – considerati beni appartenenti alla collettività dello Stato – prima ancora della istituzione del Ministero dell'Ambiente, avvenuta nel 1986.

Lo sviluppo dinamico della funzione giurisdizionale è stato, quindi, ed è tuttora un tratto qualificante della giurisdizione contabile e ciò la rende sempre attuale e mai lontana dalla realtà dell'amministrare.

o

Nell'attuale congiuntura economica, nella quale è avvertita la necessità di porre la massima attenzione nell'impiego delle risorse pubbliche, assume uno speciale rilievo il ruolo che la Costituzione ha riservato alla magistratura contabile, nelle sue diverse funzioni, di controllo e giurisdizionali.

Un ruolo che fa della Corte dei conti, nel suo complesso, un irrinunciabile presidio di legalità.

In questo contesto stride non poco sentire nuovamente parlare di “paura della firma” e della necessità di tenere amministratori e funzionari pubblici, come pure è stato detto, *“nelle condizioni che se firmano un atto non vengono poi perseguiti”*.

Su questo tema mi sono soffermato in tante circostanze, anche in occasione dell'inaugurazione del precedente anno giudiziario, ma la recente

riproposizione della questione nei media e in sede politica mi impone di tornarvi.

Sono convinto che la c.d. paura della firma, sia piuttosto “fuga” dalla firma, cioè timore o più spesso incapacità di assumersi responsabilità, una incapacità alle cui radici bisognerebbe andare: il che ci porterebbe alle criticità negli attuali criteri di scelta della dirigenza e alla insufficiente considerazione del merito; ma anche alla qualità e all’orientamento della formazione, probabilmente non del tutto adeguate; ad una legislazione complessa, spesso farraginoso, stratificata, di dubbia interpretazione, fonte di incertezze.

Del resto, per sgomberare il campo da errate suggestioni, occorre considerare che la giurisdizione della Corte dei conti, che oggi – secondo alcuni – incuterebbe “paura” e frenerebbe l’azione amministrativa, c’era anche quando l’Italia ripartiva dopo le tragiche vicende dell’ultimo conflitto mondiale; c’era durante il c.d. “boom economico” degli anni ’60; anzi, all’epoca i pubblici agenti rispondevano di norma anche per colpa lieve e di certo, se guardiamo ai traguardi allora raggiunti, non si può dire che fossero

frenati dalla “paura della firma”, né dal controllo preventivo di legittimità, allora assai più penetrante ed esteso; negli anni '90 la responsabilità fu limitata al solo dolo e colpa grave; oggi, per effetto dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, che taluni vorrebbero ulteriormente prorogare o addirittura rendere sistemico, la responsabilità è stata circoscritta solo al dolo e, in taluni casi, alla colpa grave e ciò sembra tuttavia non bastare: pare di assistere ad una progressiva fuga non tanto dalla firma, quanto dalla responsabilità.

Si fa riferimento alla burocrazia difensiva o alla “paura della firma” soprattutto con riguardo agli asseriti effetti inibenti dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni: il vero è che un'attenta analisi svolta sul numero e la tipologia delle fattispecie dannose collegate alla materia degli appalti pubblici (più in dettaglio esposta nella relazione scritta) dimostra inequivocabilmente che l'ambito di intervento delle procure erariali si è limitato a singole, specifiche e circoscritte ipotesi di *mala gestio* causative di pregiudizio erariale (illegittime proroghe, disservizi gestionali e operativi, lesione alla concorrenza, etc.), generalmente successive all'aggiudicazione e spesso alla stessa fase dell'esecuzione.

I numeri degli atti di citazione in rapporto al numero dei procedimenti negoziali e il valore complessivo dei danni richiesti rispetto al mercato degli appalti, ci dicono quanto spesso la realtà sia ben diversa dalle suggestioni diffuse.

Ad esempio, nel 2020 le citazioni in giudizio in materia di pubblici appalti furono 51 rispetto alle 176.916 procedure di gara censite nello stesso anno dall'ANAC; nel 2022 sono state appena 31.

Certo, non si può escludere che la sola possibilità di essere chiamati a rispondere del proprio operato dinanzi alla Corte dei conti possa intimorire l'agente pubblico, ma la soluzione non può essere quella di abbassare al di sotto di un certo livello lo standard di diligenza che si deve comunque esigere dal pubblico funzionario, che, ricordiamolo, gestisce risorse pubbliche per il conseguimento degli interessi della comunità nazionale.

In questo quadro, sul piano legislativo, piuttosto che restringere il perimetro d'azione delle procure regionali, prorogando il menzionato art. 21 D.L. n. 76/2020 o depotenziando quello che è comunque un presidio di legalità – con ciò determinando di riflesso anche una diminuzione delle

denunce di danno – è invece da apprezzare la previsione di cui all’art. 2 dello schema di decreto legislativo recante Codice dei contratti pubblici, che al terzo comma introduce una definizione speciale di “colpa grave” in ambito negoziale, allineandone i contenuti e l’ambito di operatività a quelle delle altre figure di responsabilità professionali, già previste dall’Ordinamento (per esempio, artt. 1710, 1768, 2236 e 2392 c.c.).

o

Ci preoccupano non solo il depotenziamento delle attività risarcitorie promosse dalle procure erariali e la connessa contrazione delle segnalazioni di danno, ma anche l’eventualità di autorizzare deroghe alle norme di contabilità pubblica (lo si è fatto alcuni anni fa a proposito degli acquisiti di mascherine, apparati medicali, etc., con non commendevoli risultati).

Occorre allora ricordare pregresse deroghe alle norme di contabilità pubblica che – questo fu all’epoca detto all’opinione pubblica – avrebbero dovuto velocizzare la ricostruzione di territori duramente colpiti da eventi calamitosi e invece finirono per alimentare aree di malcostume, inefficienza, sprechi, corruzione, sino alla penetrazione della criminalità organizzata.

Mi riferisco, tra l'altro, agli esiti della c.d. Commissione Scalfaro sulla ricostruzione *post* terremoto della Basilicata e della Campania (ved. 5 febbraio 1991 - X Legislatura - *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981*).

Non credo che quei fatti, così emblematici, siano stati già dimenticati.

La coerenza, che riconosciamo al signor Presidente del Consiglio, ci fa ben sperare in una seria riflessione sui temi della responsabilità patrimoniale e più in generale delle responsabilità e del ruolo dei pubblici funzionari: una riflessione che certamente non sarà dettata da calcoli contingenti e considererà gli eventi del passato come li consideriamo noi: preziosi insegnamenti.

o

Voglio ora sottolineare l'equilibrio e la misura con la quale i magistrati del pubblico ministero contabile, di norma silenziosamente e lontano dai riflettori, svolgono il loro lavoro: ma non posso sottacere le loro difficoltà.

Si chiede – giustamente – alle procure contabili e più in generale alla Corte dei conti una operosa, concreta azione a tutela delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: bisognerebbe allora anche preoccuparsi di dotare la Corte – per un’attività eccezionale e che si protrarrà nel lungo periodo – di personale, mezzi e risorse.

Le 21 procure regionali dispongono oggi di poco più di un centinaio di magistrati, molti dei quali dei più recenti concorsi, cui si aggiungono i magistrati della Procura generale. Nonostante l’esiguo numero l’attività è stata comunque produttiva di risultati in termini di consistenti recuperi di danni erariali. Tuttavia non c’è da meravigliarsi se sono decine e decine di migliaia le istruttorie di responsabilità pendenti: la giacenza attuale è di oltre 84 mila fascicoli. Nel 2022 sono stati introitati 27.000 fascicoli istruttori e ne sono stati evasi 28.000, un risultato positivo che non modifica sostanzialmente la situazione.

Con questi numeri in rapporto alle attuali risorse è normale che le istruttorie complesse durino anni (ingenerando l’incertezza e il conseguente

timore di cui prima ho detto) o che maggiore attenzione si concentri su quelle che presentano minori criticità negli accertamenti.

In verità, anche alla luce degli impegni assunti con l'adesione al *Next Generation UE* dovremmo porre al centro dell'attenzione, per quanto possano essere complesse, le istruttorie relative alle fattispecie di danno che riguarderanno i progetti del PNRR. Non dubitiamo che il numero delle istruttorie aumenterà.

o

Le sezioni giurisdizionali regionali hanno depositato nel 2022 n. 1.856 sentenze di primo grado: i numeri dopo la contrazione dovuta alla pandemia tendono a risalire, anche se va detto che la giustizia contabile non si è mai fermata, nonostante l'emergenza pandemica.

Quanto ai giudizi in materia di responsabilità, esclusi quelli che hanno riguardato azioni a tutela del credito erariale (azioni revocatoria e di simulazione), il 62,4% sono stati definiti con l'accoglimento della domanda, cioè con pronuncia di condanna. Il resto, o con definizione con rito abbreviato o rigetto della domanda o decisione interlocutoria o processuale.

Una rilevante percentuale delle condanne è riferibile a condotte gravemente colpose (circa il 60-65%), il resto a condotte connotate dal dolo.

o

Quanto all'attività delle procure regionali, esse nel complesso hanno trattato, come già accennato, decine di migliaia di istruttorie, solo una parte delle quali si è tradotta in giudizi (le citazioni sono state poco più di un migliaio, con richieste risarcitorie complessive di diverse centinaia di milioni di euro; ma vanno considerati gli spontanei risarcimenti del danno durante il corso delle istruttorie).

Anche nel 2022 spiccano i giudizi, talvolta preceduti da azioni cautelari, per danni patrimoniali conseguenti alla illegittima percezione di contributi nazionali ed europei: sono stati poco meno di 300, cioè meno di un terzo del totale.

Con riferimento a questa tipologia generale di fattispecie dannose, cominciano a farsi strada, per così dire, nuove ipotesi di danno al pubblico erario. Mi riferisco alle fattispecie connesse alle recenti misure di sostegno alle famiglie e alle imprese (reddito di cittadinanza – di cui al D.L. n. 4/2019,

convertito in L. n. 26/2019 – ma anche decreti Cura Italia, Liquidità, Sostegno del comparto sanitario, nonché del tessuto sociale e produttivo, decreto Agosto, decreto Ristori, decreto Sostegni, decreto Imprese, Lavoro, Giovani e Salute, e ancora “Sostegni *ter*”, Aiuti *bis*, *ter*, *quater*).

È prematuro, anche per la vastità dei fenomeni ancora in fase di emersione, tracciare un bilancio o un quadro delle indebite percezioni. I numeri di quelle già accertate dai pubblici poteri coinvolti, dagli organi di polizia, e *in primis* dalla Guardia di Finanza, dalla magistratura ordinaria e dalla magistratura contabile, sono molto elevati.

Solo a titolo esemplificativo, basterà indicare che le domande di reddito di cittadinanza bloccate, respinte, fatte decadere o revocate sono state, nel triennio 2019-2022, numerosissime, nell'ordine di oltre due milioni.

Le ipotesi delittuose già portate all'attenzione del giudice penale, con il coinvolgimento non solo dei singoli percettori, ma anche di organizzazioni malavitose e di funzionari pubblici preposti ai controlli, hanno determinato l'intervento delle procure contabili e si registrano le prime condanne. Un

“focus” particolare dovrà essere rivolto, in questo quadro, non tanto verso i singoli percettori, quanto verso le carenze e le gravi negligenze nei controlli.

Quanto alle misure di sostegno alla liquidità, dove pure il rischio delle frodi non è insignificante, si deve tener conto della parziale copertura delle stesse con gli stanziamenti eurounitari del programma *Next Generation UE*: questo rende viepiù stringenti gli obblighi di controllo delle procedure e di contrasto agli illeciti, oltre che di recupero delle somme indebitamente erogate. È quanto espressamente ci chiede l’Unione Europea con il Reg. UE n. 241/2021.

Sono inoltre in via di crescente emersione fattispecie dannose legate all’artificiosa costituzione di titoli di efficienza energetica (c.d. certificati bianchi) e alla loro monetizzazione. La materia è complessa e la necessità della sintesi non consente approfondimenti. Posso solo dire che le Procure regionali, così come il P.M. penale, sono al lavoro per contrastare questo sofisticato sistema di frodi, che lede gli interessi finanziari nazionali ed eurounitari per centinaia di milioni di euro.

o

L'attività della Procura generale si è espressa in appelli, centinaia di conclusioni scritte, ricorsi e controricorsi in Cassazione, interventi davanti alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia dell'UE, partecipazioni alle udienze davanti alle sezioni d'appello, alle adunanze davanti alle Sezioni Riunite; nella promozione di iniziative di coordinamento; nella partecipazione alle iniziative anticorruzione, anche a livello europeo e internazionale; nella partecipazione attiva e propositiva ai tavoli di coordinamento – e di controllo – del PNRR.

Tenere infatti lontani la cattiva amministrazione e lo spreco dalla realizzazione dei PNRR è, per il mio Ufficio, l'obiettivo primario, come in ogni circostanza ribadisco ai colleghi.

o

Infine, colgo l'occasione per rendere noto che i magistrati del Pubblico ministero contabile andranno a breve negli istituti scolastici per illustrare ai giovani il senso e il valore della corretta gestione del denaro pubblico.

Ringrazio il Ministro Valditara, con il quale la Procura Generale sottoscriverà un protocollo d'intesa, per aver condiviso le ragioni di una

proposta che mira a concorrere alla formazione di futuri e consapevoli buoni cittadini.

Concludo ringraziando tutti coloro che a livello istituzionale sentiamo particolarmente vicini: i colleghi pubblici ministeri penali, i magistrati della procura europea, la Ragioneria generale dello Stato, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato; in particolare, il Corpo della Guardia di Finanza, al quale oramai da decenni ci unisce un saldo legame per la sua vocazione e la sua efficienza nella tutela economica finanziaria. Ringrazio tutti i colleghi e il personale amministrativo che generosamente ci assiste.

Ringrazio gli avvocati che frequentano le nostre aule, fornendo al dialogo e alla evoluzione della nostra giurisdizione un contributo prezioso e irrinunciabile.

Concludendo, signor Presidente, Le chiedo di voler dichiarare aperto l'Anno giudiziario 2023 della Corte dei conti.



CORTE DEI CONTI



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

