CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

Procuratore generale Martino Colella

ROMA, 18 FEBBRAIO 2016

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016

Relazione orale del Procuratore generale della Corte dei conti
Martino Colella

La Relazione scritta è disponibile sul sito web della Corte dei conti all'indirizzo www.corteconti.it

CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2016

Relazione orale del

Procuratore generale

Martino Colella

Desidero innanzitutto rivolgere al Presidente della Repubblica un deferente saluto e un vivo ringraziamento.

Mi induce a ciò – Sig. Presidente – sia il Suo rappresentare la Suprema Magistratura dello Stato repubblicano, al cui servizio opera anche la Corte dei conti, che il suo essere Persona che, con la Sua presenza oggi tra noi, testimonia una costante dedizione al bene della collettività.

I Suoi sono esempi che costituiscono stimoli preziosi ad intraprendere, con il massimo impegno, i compiti che ci attendono nel nuovo anno di attività, giurisdizionale e di controllo.

Un cordiale saluto e un sentito ringraziamento rivolgo, altresì, alle Autorità intervenute e a tutti i gentili ospiti.

* * *

La presente relazione, pur nella necessaria sinteticità, si propone una duplice finalità.

Da una parte, rappresentare l'attività del requirente contabile, svolta in sede centrale e periferica, e i riscontri che ha conseguito in sede giurisdizionale e, dall'altro, esprimere alcune valutazioni sulla normativa, intervenuta nel 2015, incidente sulla materia della responsabilità amministrativa, e su quella in itinere, riguardante la disciplina del processo presso il giudice contabile, di cui all'art. 20, della legge delega, n. 124, del 2015.

Sotto il primo aspetto, nella relazione scritta, cui faccio rinvio, sono indicate e descritte le principali tipologie di comportamenti illeciti, produttivi di danni erariali, che hanno formato oggetto di citazioni in giudizio di funzionari ed amministratori di enti pubblici e, nei casi consentiti, di società a partecipazione pubblica, a seguito delle quali sono, spesso, intervenute sentenze di condanna da parte delle sezioni giurisdizionali della Corte.

Tali patologie hanno interessato i più vari settori dell'azione amministrativa: in particolare, le forniture e i lavori pubblici, la concessione di contributi nazionali e comunitari a soggetti privati, la gestione della spesa sanitaria e del personale pubblico, l'amministrazione del patrimonio e la riscossione delle entrate pubbliche, l'attività sanitaria ed il conferimento di incarichi a soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche.

In particolare, due settori possono essere considerati paradigmatici dello sforzo costante delle Procure di perseguire, con sempre maggiore efficacia, gli illeciti amministrativo-contabili.

Il primo, che può coinvolgere tutti i citati settori dell'attività amministrativa, è

quello degli effetti pregiudizievoli per l'erario dei reati contro la pubblica amministrazione, evidenziatisi, anche nell'anno trascorso, soprattutto nell'àmbito dei contratti di lavori e forniture e delle concessioni di provvidenze economiche. In tale ultimo e solo àmbito, l'attività dei requirenti ha portato a sentenze di condanna per danni, sia patrimoniali che all'immagine, subiti da enti pubblici nazionali, oltre che dalle stesse Istituzioni comunitarie, per un importo complessivo di euro 66.588.995,21 e, in sede di appello, allo stato, di 18.393.064,24 euro.

Occorre, in proposito, evidenziare che, spesso, i giudici hanno accolto le prospettazioni dei pubblici ministeri, che hanno contestato ai dirigenti pubblici, pur non direttamente coinvolti nelle fattispecie di reato, il mancato esercizio, a titolo di colpa grave, di misure di indirizzo generale e di controllo, che avrebbero potuto prevenire o limitare il danno erariale.

In materia, la giurisprudenza contabile, su impulso dei pubblici ministeri, ha, nel tempo, utilizzato varie tecniche per individuare i danni erariali conseguenti alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, con l'obiettivo di pervenire alla completa reintegra del patrimonio dell'amministrazione danneggiata, visto il carattere doloso dei comportamenti, aggravati, spesso, da illecito arricchimento.

Ciò avviene attraverso la dimostrazione del c.d. danno da tangente, da disservizio e da lesione delle regole dell'evidenza pubblica nell'attività contrattuale delle amministrazioni; il tutto non senza difficoltà soprattutto nelle fattispecie corruttive, in cui, essendo, molte volte, oggetto di compravendita la generale funzione svolta dal soggetto pubblico coinvolto, viene a mancare un rapporto di corrispettività

tra il quantum dato o promesso dal corruttore ed una specifica attività contrattuale, sulla quale l'eventuale corrispettivo illecito potrebbe traslarsi, ad es. quale aumento del costo del bene o servizio fornito.

In materia, potrebbe essere di ausilio un più stretto raccordo con le procure penali, soprattutto per quanto attiene la comunicazione di atti anche al di fuori delle ipotesi di esercizio dell'azione penale - ex art. 129, n 3, disp. att. c.p.p. -, come nel caso delle richieste di archiviazione di fattispecie che, pur non ritenute costituire reato, potrebbero concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativa.

Altro settore è quello relativo alla gestione, da parte di soggetti privati, di contributi pubblici, in particolare, di fondi comunitari. Anche in tali ipotesi, si è sviluppata l'azione delle Procure, nei confronti di funzionari delle amministrazioni che erogano i benefici in discorso, in casi in cui gli stessi sono stati concessi in modo superficiale o non è stato verificato il loro proficuo utilizzo. Quanto ai dati numerici, riguardanti tale specifico àmbito, in primo grado risultano condanne, nel 2015, per un importo complessivo di euro 117.446.003,27 e, in appello, allo stato, di 57.429.044,12 euro. In materia, occorre segnalare il valido sistema di collaborazione con il Comando Generale della Guardia di finanza.

Volendo limitarmi, ora, a richiamare, a titolo puramente esemplificativo, solo alcune delle fattispecie di danno erariale che, o per importo di quest'ultimo, o per l'attualità della materia, sono state oggetto, nell'anno trascorso, di contestazioni da parte delle Procure regionali, evidenzio le citazioni emesse, in conseguenza di una presunta attività illecita, connessa alla realizzazione di una linea di trasporto pubblico

locale, con un danno patrimoniale, stimato in oltre 135 milioni di euro, oltre a un danno morale contestato per 5 milioni di euro; assume, poi, rilevanza la citazione in giudizio, per mancata vigilanza su una concessionaria della riscossione, che ha evidenziato l'omesso riversamento di tributi, con un danno stimato, solo in relazione a quattordici comuni della regione Lazio, di circa 29 milioni di euro.

Significativa, anche, è la citazione, per un importo superiore a 100 milioni di euro, della Procura regionale per la Lombardia, in materia di attuazione della normativa, di derivazione comunitaria, in tema di prelievo aggiuntivo, collegato allo sforamento delle quote di produzione del latte, fissate a livello europeo.

Devo, infine, segnalare, per l'attualità del tema, la citazione per un presunto danno per assenteismo, ammontante ad €. 363.408,54, nei confronti di trentacinque dipendenti di un Comune campano.

Sul piano dei soggetti convenibili innanzi al giudice contabile, è stata costante la tendenza, nelle azioni dei requirenti, a valorizzare, al fine di dimostrare il radicarsi della giurisdizione contabile, il carattere pubblico delle risorse finanziarie gestite, in modo illecito, anche da parte di soggetti privati (persone fisiche o giuridiche). In materia, sono note le oscillazioni giurisprudenziali, anche della Suprema Corte che, a seguito di un ricorso della Procura generale, ha riconosciuto, ormai pacificamente, la giurisdizione contabile nel caso di danni subìti da società cc.dd. in house, partecipate da enti locali, a seguito di gestioni antieconomiche, imputabili ai propri amministratori. In detta materia, l'attuazione sia dell'art. 20, della citata legge delega n. 124 del 2015, che dell'art. 18 (che ha delegato il Governo anche a definire *"il regime*

delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate"), dovrebbe tenere in debito conto la natura e la finalità pubblica delle risorse finanziarie gestite da tali società. Perciò, l'attuazione delle citate deleghe potrebbe essere utile occasione per intestare la giurisdizione in materia, in via esclusiva, al giudice contabile, quale giudice naturale nella tutela della finanza pubblica e in considerazione della certezza nella regolamentazione dei rapporti giuridici. In ogni caso, non potrebbero essere eliminati gli spazi di giurisdizione già riconosciuti.

Sotto altro profilo, a testimonianza della circostanza che la funzione del P.M. contabile non è solo diretta alla repressione degli illeciti, ma, altresì, alla prevenzione dei medesimi, è da dire che numerose sono state le misure di autocorrezione, adottate dalle pubbliche amministrazioni, a seguito di citazioni o di istruttorie del requirente, che si sono tradotte sia nel recupero, in via amministrativa, del danno, che nella revoca di provvedimenti illegittimi e nell'adozione di provvedimenti, previsti anche dalla recente normativa anticorruzione, idonei ad evitare, in futuro, possibili danni, in settori particolarmente a rischio.

* * *

I compiti, affidati al requirente contabile, sia come attore che quale interveniente necessario nei nuovi giudizi ad istanza di parte e nelle parifiche dei rendiconti delle regioni, sembrano auspicare ancor più incisive forme di raccordo fra procure regionali ed uffici della Corte addetti al controllo, nel necessario e rigoroso rispetto della diversità delle funzioni e dei principi che regolano l'oggetto dei rispettivi

giudizi.

Detta possibilità è stata ribadita dalla stessa Corte Costituzionale, recentemente, con la sentenza n. 235/2015.

Proprio le segnalazioni al requirente, provenienti dalle sezioni di controllo della Corte, hanno consentito di perseguire, a titolo di responsabilità amministrativa, numerose fattispecie lesive degli equilibri economico-finanziari degli enti territoriali.

Si è trattato, in particolare, di fattispecie dannose per l'erario, conseguenti alla violazione del patto di stabilità interno, al c.d. abuso dello strumento societario da parte delle regioni e degli enti locali, oltre che effetto dell'illegittima rendicontazione dei contributi pubblici da parte dei gruppi consiliari regionali.

Riguardo alla prima materia, occorre evidenziare come la cessazione, a decorrere dal 2016, della disciplina del patto di stabilità interno, previsto dalla legge n. 208/2015, impone agli enti locali di realizzare un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate e spese finali. Perciò, la violazione di detto principio non potrebbe escludere una responsabilità amministrativa degli amministratori e funzionari competenti, in presenza dei relativi presupposti. D'altra parte, l'art. 1, comma 727, della citata legge, ha previsto una sanzione pecuniaria, comminabile dalle sezioni giurisdizionali della Corte su azione del requirente, a carico degli amministratori e del responsabile amministrativo di detti enti, nel caso di artificioso conseguimento ovvero di elusione degli obiettivi di finanza pubblica, previsti da vari commi di detto articolo (dal comma 707 al comma 734).

* * *

Ritengo, a questo punto, doveroso riferire che, nel 2015, la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF) ha favorito lo sviluppo di ulteriori collegamenti con le Istituzioni Superiori di Controllo (II.SS.C), europee ed extraeuropee, dotate di funzioni anche giurisdizionali, nell'ambito di INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). In tale contesto, la Procura Generale italiana, nel corso dell'anno, ha partecipato ad una serie di videoconferenze con le Procure generali delle Corti dei conti di Francia, Marocco, Perù, Portogallo, Spagna, Tunisia, Turchia, Brasile e Cile, che hanno condotto, nell'ambito del 1° Forum, tenutosi nei giorni 12-13 novembre, alla firma della Dichiarazione di Parigi, che ha costituito, per la prima volta, la "Rete dei Procuratori Generali" delle stesse Istituzioni.

Si tratta di un evento di significativa importanza in quanto, con la citata Dichiarazione, si è giunti, con un confronto in un ambiente non solo europeo, tra le giurisdizioni contabili dei diversi Paesi partecipanti al Forum, a riconoscere che i modelli di II.SS.C, con la presenza anche di Procure contabili che esercitano azioni di responsabilità, sono in grado di assicurare una risposta più adeguata alle esigenze della collettività e di vedere perseguiti coloro che arrecano danni alle finanze pubbliche, rispetto alle altre Istituzioni con funzioni solo di controllo.

La Corte dei conti italiana, caratterizzata da una significativa azione delle proprie Procure, è stata considerata un valido modello di contrasto allo spreco e all'illegalità. Le analoghe istituzioni di altri Paesi partecipanti al Forum hanno infatti espresso, nei diversi momenti dell'incontro, particolare apprezzamento per l'efficacia

delle azioni di responsabilità di competenza delle Procure contabili italiane, la cui presenza, in modo capillare, sul territorio, svolge una forte azione, anche dissuasiva, di sprechi e illeciti, risultando di particolare interesse, altresì, la possibilità di attivarsi promuovendo anche provvedimenti cautelari a tutela del credito pubblico e la possibilità di agire prescindendo dalle azioni penali sui medesimi fatti, con istruttorie parallele e autonome.

Ove si consideri, poi, che la nostra giurisdizione è stata estesa, di recente, anche all'azione di responsabilità erariale promossa dal Pubblico ministero contabile per la restituzione alla Commissione Europea dei contributi comunitari dalla stessa erogati in via diretta e, quindi, per i danni ai bilanci comunitari, il P.M. contabile si caratterizza, sempre più, quale garante degli equilibri finanziari interni ed europei, in ragione dell'alta finalità istituzionale che persegue con la sua azione.

* * *

Riguardo al secondo obbiettivo della presente relazione, proprio la utilità e incisività delle funzioni, che il nostro ordinamento affida al requirente contabile, impongono a quest'ultimo di farsi portatore, oltre che dell'interesse ad una doverosa tutela del pubblico erario, anche di esigenze di garanzia dei presunti responsabili, sia sotto l'aspetto processuale che sostanziale.

D'altra parte, il pubblico ministero non solo appartiene, a tutti gli effetti, all'apparato magistratuale ma, com'è noto, è obbligato alla tutela delle ragioni dell'ordinamento, generalmente inteso.

Ed è proprio alla luce di tale duplice esigenza che vanno lette ed attuate alcune

delle previsioni, di cui all'art. 20 della legge delega, n. 124, del 2015, diretta, come accennato, alla revisione della disciplina del processo innanzi al giudice contabile.

In merito, occorre premettere che l'unità della funzione giurisdizionale, più volte sottolineata dalla Corte Costituzionale e dalla Cassazione, pur nella pluralità delle giurisdizioni attualmente previste in Costituzione (giustificata dalla specializzazione delle materie trattate), comporta che alcuni principi base dell'ordinamento, quelli legati al c.d. giusto processo, cioè la terzietà del giudice, le garanzie del pieno contraddittorio e del diritto di difesa, sia nel processo che, in alcuni casi, anche prima del suo instaurarsi, non potrebbero non trovare uniforme applicazione presso ogni plesso giurisdizionale. Coerentemente con tale esigenza, la giurisprudenza contabile ha quasi del tutto superato, ed il legislatore delegato dovrebbe tenerne conto, concezioni legate al c.d. carattere sindacatorio della propria giurisdizione. Tutto ciò è avvenuto, spesso, proprio su impulso del requirente che, rifiutando una funzione di longa manus del giudice, ha sottolineato il proprio ruolo di parte del processo cui spetta, in via esclusiva, provare il petitum e la causa petendi nonché individuare i soggetti responsabili di danni erariali.

Nell'intento di valorizzare le garanzie dei presunti responsabili, sia sul piano processuale che sostanziale, la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare come la prospettiva di una responsabilità deve essere, per i dipendenti ed amministratori pubblici, "ragione di stimolo, e non di disincentivo", e, in altre occasioni, ha evidenziato la rilevanza dei principi di "personalità" della responsabilità amministrativa e di "proporzione" della sanzione alla gravità del comportamento (si

vedano le sentenze nn. 183 e 184 del 2007, nn. 453 e 371 del 1998 e n. 355 del 2010).

Alla luce di detti criteri, va valutata positivamente la previsione, nella citata legge delega, di una preclusione alla chiamata in causa su ordine del giudice ovvero di soggetti già destinatari di formalizzata archiviazione, proprio in quanto posta a tutela sia della terzietà del giudice che della certezza delle posizioni dei presunti responsabili.

Analogamente, come già riconosciuto dalle nostre sezioni riunite, va considerata la previsione di un accesso del presunto responsabile agli atti e documenti, messi a base della contestazione di responsabilità, a salvaguardia della piena esplicazione del diritto di difesa, anche in una fase anteriore al giudizio, così come la previsione di una regolamentazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, allo stato solo elencati dalla legge; in proposito, non potrebbe essere escluso un controllo, da parte del giudice, in ipotesi di lesioni gravi e irreparabili a diritti costituzionalmente protetti, già nell'esercizio dell'attività istruttoria.

In merito, poi, all'introduzione, prevista dalla legge, di riti alternativi, con funzione deflattiva ed a garanzia di un più rapido incameramento delle somme da risarcire, andrebbe specificata l'esclusione dei casi di doloso arricchimento, nel caso di richiesta di rito abbreviato formulata in appello.

Una particolare considerazione merita, poi, la questione della regolamentazione degli effetti del deferimento della risoluzione di questioni di massima di particolare importanza, o che hanno comportato contrasti

giurisprudenziali, alle sezioni riunite della Corte, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge n. 19 del 1994, come integrato dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69/2009. In proposito, merita una riflessione critica, in relazione alla sua coerenza con analoghe norme previste per le altre giurisdizioni (art. 374, Il co., c.p.c. ed art. 99 del codice del processo amministrativo), oltre che con gli stessi principi costituzionali posti a salvaguardia del libero convincimento del giudice (desumibili dagli artt. 101, I co., 104, I co., 107, III co. e 108, II co., della Cost.), l'interpretazione di detta norma, che ritiene vincolante la pronuncia del principio di diritto, affermato dalle sezioni riunite, per tutti i giudici del merito di primo e secondo grado e che considera il deferimento del giudizio alle sezioni riunite, previsto dalla suddetta normativa in caso di dissenso dell'organo giurisdizionale, possibile se diretto a riesaminare, sotto diversi profili, la sola questione di diritto, e non il merito della causa.

Invero, più che attraverso un vincolo giuridicamente imposto, le decisioni delle sezioni riunite della Corte, in sede giurisdizionale, possono assumere un'essenziale rilevanza di guida per i giudici del merito, a salvaguardia del fondamentale valore della certezza del diritto, soprattutto in ragione del valore persuasivo derivante dalla loro autorevolezza.

L'attuazione della delega può essere, anche in tal caso, l'occasione per fare chiarezza sul punto.

* * *

Com'è noto, l'art. 2, co. 3, della legge n. 19/94, affida la funzione di coordinamento al Procuratore generale nei confronti dei procuratori regionali ed a

questi ultimi nei confronti dei magistrati dei rispettivi Uffici.

Il contenuto di detto potere si esplica non solo nel dare impulso all'attività degli uffici requirenti e nell'acquisire informazioni sulla stessa, ma, soprattutto, attraverso una funzione ricognitiva, circa le modalità con le quali vengono affrontati temi di carattere generale o di particolare attualità, con la conseguente indicazione di indirizzi generali in materia.

In proposito, sarebbe opportuno estendere, anche all'Ufficio del pubblico ministero contabile, la previsione di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 106 del 2006, in virtù della quale il procuratore della repubblica può definire "i criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti", anche nella prospettiva di un'efficiente utilizzazione delle risorse umane disponibili.

Ovviamente, l'esercizio del coordinamento non può ledere l'autonomia del magistrato, nel concreto esercizio delle funzioni requirenti; occorre, però, tener presente che quest'ultima è da intendere non come privilegio del singolo pubblico ministero, bensì come strumento per garantire l'obiettività della sua azione, a tutela esclusiva dell'ordinamento generale, oltre che dei cittadini, utenti del servizio giustizia.

Nel 2015, la Procura generale ha emanato vari indirizzi di coordinamento, ad es. in materia di appelli incidentali da parte del requirente, di rapporti fra giurisdizione penale e contabile e di rapporti dei pubblici ministeri con gli organi di informazione.

L'iniziativa disciplinare, con il connesso potere istruttorio e di partecipazione al contraddittorio nel relativo giudizio innanzi al Consiglio di Presidenza della Corte,

chiude il sistema delle funzioni di coordinamento intestate al procuratore generale.

Anche a quest'ultimo riguardo si pone la necessità di un intervento del legislatore, per regolare il relativo procedimento, ad oggi, sostanzialmente, affidato ad un regolamento interno (adottato dal Consiglio di presidenza in data 15.1.2013) e per tipizzare, com'è avvenuto per i magistrati ordinari, le fattispecie disciplinarmente rilevanti.

* * *

Sig. Presidente della Repubblica,

Lei di recente ha ricordato a tutti noi che "dobbiamo aver cura della Repubblica", la quale vive dei servizi resi ai cittadini.

Tra i molti servizi che impegnano le Istituzioni, vi è quello di una giustizia che possa e sappia contribuire all'affermazione piena della legalità contro i fenomeni di corruzione, attivando presidi di tutela che si connotino anche di funzionalità e celerità.

Ebbene, in questa dimensione, che è densa di profili e di valori costituzionali, oltre che testimonianza di civiltà giuridica, l'azione officiosa e obbligatoria del Pubblico Ministero contabile è uno strumento essenziale per "prendersi cura" di interessi collettivi e indifferenziati, rispetto a quelli specificamente perseguiti dalle singole Amministrazioni pubbliche nello svolgimento delle loro funzioni di settore.

È con detta consapevolezza che rinnovo il saluto, a Lei rivolto, sig. Presidente, in esordio del mio intervento mentre, nel contempo, chiedo al Presidente della Corte dei conti di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2016.