



CORTE DEI CONTI

## Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio

\* \* \* \* \*

**Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2021**

**Roma, Aula delle Sezioni riunite, 26 febbraio 2021, ore 11,00**

**Relazione del Presidente della Sezione Dott. Tommaso Miele**

### **SALUTI**

Signore e Signori, Autorità, collegati in diretta streaming allo svolgimento di questa Cerimonia buongiorno.

Anche quest'anno la situazione sanitaria emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19 ci costringe, se non a rinviare sine die la annuale Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio, come purtroppo fummo costretti a fare l'anno scorso proprio nella imminenza della dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria e del lockdown, a tenerla in questa particolare ed insolita situazione, senza autorità e ospiti in aula, e a trammetterla in diretta streaming.

Per questo desidero, anche a nome dei colleghi, porgere un sentito ringraziamento e un riconoscente saluto a quanti, raccogliendo il nostro invito, hanno avuto la bontà e l'attenzione di collegarsi in streaming per seguire lo svolgimento della Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio. La vostra attenzione e la vostra presenza, seppure virtuale, denota interesse ed attenzione verso il ruolo e le funzioni svolte dalla Corte dei conti nel supremo interesse del Paese, delle Istituzioni e dei cittadini.

L'annuale cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, oltre a segnare il tradizionale avvio dell'attività della Sezione, offre lo spunto per un momento di riflessione sull'andamento della giustizia erariale nell'anno appena trascorso e sulle sue prospettive



per l'anno giudiziario che oggi dichiareremo aperto.

Il ruolo di garanzia attribuito alla Corte dalla Costituzione è posto a tutela della legalità e del buon andamento della Pubblica amministrazione, nonché a presidio del pubblico erario e della buona amministrazione.

La Costituzione (artt. 100 e 103) affida alla Corte dei conti, attraverso la duplicità delle funzioni giurisdizionali e di controllo, un ruolo centrale nel sistema generale di controllo della spesa pubblica, a tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche e degli equilibri dei conti pubblici.

Noi magistrati abbiamo la piena consapevolezza e la responsabilità di essere interpreti fedeli del ruolo e delle funzioni che la Costituzione assegna alla Corte dei conti, e garanti di quei valori che attraverso quel ruolo e quelle funzioni la stessa Carta costituzionale intende assicurare e garantire a tutti i cittadini.

\* \* \* \* \*

Sulla base delle linee guida stabilite dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti riferirò brevemente sulle innovazioni più rilevanti intervenute nel corso dell'anno appena trascorso, e sull'attività svolta dalla Sezione nel 2020.

Alla mia relazione faranno seguito l'intervento del Procuratore regionale, dott. Pio Silvestri, e quello del Presidente della Sezione regionale di controllo per il Lazio, Dott. Roberto Benedetti, a cui seguiranno gli indirizzi di saluto del Presidente del Consiglio dell'Ordine forense di Roma, Avv. Antonino Galletti, e del rappresentante dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, dott. Marco Villani, in rappresentanza di tutta la magistratura contabile associata. Al termine degli interventi, su richiesta del Procuratore regionale, dichiarerò aperto l'Anno giudiziario 2021.

## LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE RIGUARDANTI LA CORTE DEI CONTI

Con riferimento alle innovazioni legislative il 2020 si è caratterizzato per l'approvazione e l'entrata in vigore di disposizioni legislative volte a disciplinare le modalità di svolgimento delle attività requirenti ed istruttorie, dei processi e delle adunanze, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica. Nella prima fase dell'emergenza, con d.l. 8 marzo 2020, n.

11 (convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 2020, n. 174), sono state adottate, *“Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”*. In particolare, sono state rinviate d'ufficio le udienze a data successiva al 22 marzo 2020 e sono stati sospesi sino alla medesima data i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti, fatte salve alcune eccezioni (art. 1). Nel contempo, essendo stata demandata ai vertici degli uffici territoriali e centrali l'adozione di misure organizzative necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie, al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici e contatti ravvicinati tra le persone (art. 4), anche lo scrivente ha adottato misure che consentissero l'accesso alle persone che dovessero svolgere attività urgenti, pur prevedendo una limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico.

Nell'ambito della legislazione emergenziale vi sono stati interventi normativi che, pur se ispirati dall'obiettivo di evitare ritardi e inerzie, hanno oggettivamente reso più difficile il corretto ed efficace svolgimento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, rendendo sicuramente più difficile l'azione di contrasto alla cattiva gestione delle risorse pubbliche, alla cattiva amministrazione, al malaffare e alla illecita percezione di finanziamenti pubblici. Mi riferisco, in particolare, al nuovo regime della responsabilità erariale introdotto, seppure in via transitoria e limitata nel tempo fino al 31 dicembre 2021, dall'art. 21 del c.d. decreto semplificazioni. Per accelerare l'azione amministrativa - soprattutto in vista del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) - e *“alleggerire”* il peso delle responsabilità gravanti su amministratori e funzionari pubblici si è voluto attenuare il regime della responsabilità erariale, nel presupposto che sia la c.d. paura della firma a determinare l'inerzia o i gravi ritardi nella realizzazione di opere, piani, progetti.

L'art. 21 del decreto semplificazioni citato prevede, in particolare, che *“limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2021 (il termine del 31 luglio 2021, inizialmente previsto dal d.l. è stato modificato in sede di conversione in legge), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge 14*

gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”.

Al riguardo va detto che i ritardi, le omissioni e le inefficienze vi sono, e sono sotto gli occhi di tutti, ma non può sostenersi che questi problemi si risolvano attenuando le responsabilità di amministratori e dirigenti pubblici, e creando delle vere e proprie sacche di impunità per chi è chiamato a gestire denaro pubblico.

Come osservato anche dal Presidente della Corte dei conti in occasione della recente inaugurazione dell’anno giudiziario in sede centrale, al riguardo non può non osservarsi che limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle di recente introdotte (cit. art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020), anche se in forma temporanea, comporteranno già nell’immediato, ma soprattutto se protrate nel tempo, il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di attenzione amministrativa e della necessaria diligenza per l’oculata gestione delle risorse pubbliche. Tale scelta suscita perplessità, proprio in questo particolare momento, nella prospettiva dell’esigenza di assicurare l’effettività della tutela per le risorse finanziarie che saranno trasferite al nostro Paese nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il venire meno del deterrente rappresentato dalla responsabilità erariale potrebbe dar luogo ad una gestione disinvolta e poco oculata delle risorse pubbliche, con rischi per la stessa legittimità degli atti e delle procedure e, in definitiva, della stessa speditezza dell’azione amministrativa.

Come ha detto il Procuratore Generale della Corte dei conti in occasione della recente inaugurazione dell’anno giudiziario in sede centrale, è poi dubbio che sia la c.d. paura della firma recata dal rischio di incorrere in responsabilità erariale a rallentare l’azione amministrativa. Le cause dei ritardi e dell’inerzia amministrativa andrebbero piuttosto ricercate in altre situazioni patologiche che caratterizzano la pubblica amministrazione e il nostro ordinamento amministrativo, quali, ad esempio, la cattiva qualità della legislazione, la frammentazione e la sovrapposizione delle competenze, la tortuosità dei processi

decisionali, la cattiva gestione del personale.

Per contro, occorre considerare che la giurisdizione della Corte dei conti nelle ipotesi di responsabilità erariale costituisce un presidio di legalità, ove si consideri che la Corte dei conti, nell'esercizio delle sue attribuzioni di controllo o giurisdizionali agisce nell'esclusivo interesse generale, e soprattutto dei contribuenti che hanno il diritto di esigere che le risorse da essi versate allo Stato siano impiegate secondo canoni di efficienza, efficacia, economicità e soprattutto, nel rispetto della legge, con la dovuta oculatezza e diligenza.

## L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL LAZIO NEL CORSO DEL 2020

### 1. Aspetti generali

Come già negli anni passati, la Sezione, sia in composizione collegiale per i giudizi in materia di responsabilità, che in composizione monocratica per i giudizi in materia pensionistica, ha avuto cura di definire i giudizi con ogni possibile e consentita tempestività. I tempi di definizione dei giudizi possono calcolarsi in una media di circa diciotto mesi fra la data di deposito dell'atto introduttivo del giudizio e quella di deposito della sentenza, durata da ritenersi soddisfacente e sicuramente compatibile con il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione. Alla riduzione della durata dei giudizi dedicheremo ogni nostro ulteriore sforzo, consapevoli del fatto che già l'essere sottoposti ad un giudizio di responsabilità rappresenta per il cittadino quasi una pena anticipata ed accessoria rispetto a quella che potrebbe poi essere irrogata all'esito del giudizio stesso.

### 2. I giudizi di responsabilità

Nell'ambito dell'attività della Sezione particolare significato riveste l'accertamento della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti pubblici per il danno patrimoniale dagli stessi cagionato alle amministrazioni di appartenenza con comportamento doloso e/o gravemente colposo in violazione degli obblighi di servizio, anche per l'indubbio valore afflittivo, oltre che direzionale e correttivo, che esso assume ai fini di una efficiente e buona amministrazione.

Nell'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa (demandata alla Corte dei conti dall'art. 103, comma 2, della Costituzione), assai varia e diversificata è stata la casistica delle fattispecie di danno sottoposte al giudizio della Sezione nel corso del 2020.

Fra le fattispecie dannose che sono state trattate nei giudizi definiti dalla Sezione meritano di essere segnalate, fra le altre, quelle aventi ad oggetto: a) la concessione di finanziamenti o di contributi pubblici da parte delle amministrazioni pubbliche in assenza dei presupposti previsti dalla legge o la mancata utilizzazione degli stessi per le finalità per le quali essi vengono erogati; b) la stipula di contratti di locazione, attivi o passivi, a prezzi diversi da quelli di mercato; c) l'affidamento di appalti per la realizzazione di opere pubbliche o per l'acquisizione di servizi, a margine dei quali si sono spesso registrati episodi di corruzione o di concussione; d) l'affidamento di incarichi di consulenza esterni da parte delle amministrazioni pubbliche in assenza dei presupposti previsti dalla legge; e) l'illegittima erogazione di finanziamenti; f) casi di assenteismo da parte di dipendenti pubblici; g) l'espletamento di incarichi professionali da parte di professori universitari in posizione di tempo pieno, o in assenza di autorizzazione; h) il mancato riversamento di una quota dei compensi in caso di espletamento di incarichi professionali esterni da parte di dipendenti pubblici; i) fattispecie di danno da disservizio; l) fattispecie di danno all'immagine, assai spesso a margine di episodi di corruzione o concussione da parte di amministratori e dipendenti pubblici. Corruzione che è ancora assai diffusa e che rappresenta un male endemico della nostra pubblica amministrazione, agevolata da una legislazione alluvionale e poco chiara, assai farraginoso.

Anche nel corso del 2020 vi sono stati numerosi giudizi definiti mediante il c.d. rito monitorio di cui all'articolo 130 del codice di giustizia contabile.

Per le statistiche e i dati relativi all'attività della Sezione nel corso del 2020 faccio rinvio alla relazione scritta che sarà pubblicata sul sito istituzionale della Corte al termine di questa cerimonia.

### 3. I conti giudiziali

Nel corso del 2020 è proseguita l'attività della Sezione nel settore dei conti giudiziari degli agenti contabili dello Stato e degli enti locali secondo la disciplina dettata dal nuovo Codice di giustizia contabile.

La Sezione continuerà ad imprimere un impegno ancora maggiore e un rinnovato impulso al settore dei conti giudiziari nella convinzione che la salvaguardia delle finanze pubbliche debba essere assicurata dal costante e rigoroso controllo del conto, quale documento rappresentativo dell'entità delle risorse di cui l'agente contabile ha avuto la gestione e delle relative modalità.

#### **4. I giudizi pensionistici**

I giudizi pensionistici su cui la Sezione è chiamata a pronunciarsi, attraverso i suoi giudici in composizione monocratica, riguardano, prevalentemente, ricorsi in materia di pensioni civili, o, in misura minore, in materia di pensioni militari.

Numerose sono le istanze di giustizia avanzate in questa materia, istanze che la Sezione riesce, normalmente, a soddisfare in tempi certamente ragionevoli, vale a dire in una media di sedici-diciotto mesi tra la proposizione del ricorso e il deposito della sentenza.

#### **CONCLUSIONI**

Mi avvio alle conclusioni.

Come dicevo, noi siamo pienamente consapevoli del ruolo e delle funzioni che la Costituzione assegna alla Corte dei conti, e per questo vogliamo essere interpreti fedeli del diritto dei cittadini alla legalità, all'imparzialità e al buon andamento dell'azione della pubblica amministrazione, e vogliamo dare il nostro contributo per il conseguimento di una amministrazione sana, corretta, trasparente, equilibrata, giusta, avveduta, vicina al cittadino, che gestisca in maniera sana e corretta le risorse pubbliche. E lo vogliamo fare con spirito di servizio, nell'interesse delle istituzioni, delle pubbliche amministrazioni e degli amministratori e dipendenti pubblici, e soprattutto, nell'interesse dei cittadini.

Anche nel 2020 ritengo che questa Sezione, malgrado il forte condizionamento e le limitazioni dovuti all'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19 e al lungo periodo

di lockdown, che si è protratto da marzo a luglio 2020, sia riuscita ad assicurare una giustizia giusta, efficiente, tempestiva ed imparziale. Posso comunque garantire a tutti che, a prescindere dal risultato raggiunto, a questo obiettivo abbiamo indirizzato tutto il nostro impegno e ogni nostro sforzo.

Per questo i cittadini e ancor più gli amministratori e dipendenti pubblici che, loro malgrado, incappano in giudizi innanzi alla Corte dei conti devono sapere che siamo pienamente consapevoli di quanto sia delicato l'esercizio della funzione giurisdizionale, considerata la sofferenza che di per sé comporta l'essere sottoposti ad un giudizio di responsabilità.

Oggi la nostra società è permeata da un giustizialismo alimentato da una sorta di voglia di vendetta, di odio sociale, che si sta quasi affermando come fine ultimo della giustizia e che sta offuscando quei principi di diritto scritti a caratteri cubitali nella nostra carta costituzionale, che non a caso si pone, per questa parte, fra le carte più avanzate del mondo. L'esercizio della funzione giurisdizionale deve essere finalizzato alla affermazione della giustizia e all'accertamento della verità e non al giustizialismo e alla vendetta, al diritto del cittadino ad una giustizia rapida, efficiente e soprattutto giusta, al diritto ad un giusto processo, al diritto ad una ragionevole durata del processo.

Una giustizia giusta, poi, va declinata con il diritto del cittadino ad essere giudicato da un giudice sereno, equilibrato, che ispira fiducia e che non abbia altra finalità nell'esercizio della sua funzione che quella dell'accertamento della verità e della giustizia. E soprattutto che abbia consapevolezza del fatto che per il convenuto già l'essere sottoposto ad un processo costituisce di per sé una pena. Un giudizio troppo lungo diventa un anticipo di pena, anche se l'imputato, o il convenuto nel caso del nostro giudizio, non è ancora stato condannato.

Di qui l'impegno a rendere una giustizia rapida, efficace, serena, che rassicuri e che ispiri fiducia, che sappia conciliare il diritto dello Stato ad affermare il proprio potere – nel nostro caso a perseguire il danno erariale – con i diritti del cittadino ad una giustizia giusta.

E soprattutto l'esercizio della funzione giurisdizionale (come di ogni altra funzione) non deve mai diventare "potere", nell'accezione peggiore del termine. L'esercizio della funzione

è neutro, la funzione è neutra. Essa diventa “potere” quando se ne abusa e la si deforma, la si indirizza ad altri fini da quelli previsti dalla Costituzione e dalla legge. Perciò la funzione giurisdizionale deve tendere solo all’accertamento della verità e alla affermazione della giustizia.

Nondimeno il giudicare deve diventare “mestiere”, abitudine, fredda applicazione della legge, come se fosse una mera elaborazione di dati in un computer: il giudice deve essere umano, si deve sempre, e ogni volta, far carico del caso specifico e del fatto che la questione su cui è chiamato a giudicare, anche se per lui è abitudinaria, assume per l’imputato, o per le parti nel giudizio civile, o per il convenuto nel giudizio innanzi alla Corte dei conti, una valenza “particolare”, una importanza e una rilevanza vitale, nel senso etimologico della parola, nel senso che può cambiargli la vita.

Il giudice non deve dimenticare che dietro le carte di un processo, dietro ad un fascicolo pieno di carte, ci sono persone - e famiglie - che soffrono “la pena del processo”, soprattutto se innocenti, persone a cui vanno date risposte in tempi ragionevoli, in tempi quanto più possibile brevi. Il tempo che scorre è già una condanna, specie se già il solo fatto di essere sottoposti ad un processo viene comunque strumentalizzato, attraverso una micidiale macchina del fango, sui media e sui social network.

Tempo fa, mentre presiedevo un’udienza, nel corso di un giudizio ho notato che un convenuto, a cui veniva contestato neppure un ingente danno erariale, non ha mai sollevato lo sguardo verso la Corte, forse perché tormentato dalla vergogna di essere accusato di aver cagionato un danno alla propria amministrazione. Questo suo atteggiamento mi ha fatto riflettere. Mi ha fatto riflettere sul fatto che, nell’esercizio della sua funzione, il giudice non deve mai considerarsi estraneo al tormento di colui che è chiamato a giudicare, e giammai deve porsi nei suoi confronti con l’alterigia del migliore, con la presunzione del sapere, con la stolta certezza di chi si ritiene depositario del giusto e del vero, con il vacuo compiacimento del potere. Il giudice deve accostarsi con umiltà alle responsabilità del suo servizio, e deve sapere che ogni suo giudizio, anche il più convinto e meditato, è solo un tentativo di squarciare i veli di una verità che resta pur sempre, ed in ogni caso, relativa.

Posso rassicurare tutti gli amministratori e i dipendenti che incappano in un giudizio

innanzi alla Corte, e anche coloro che proprio nei giorni scorsi hanno agitato “lo spauracchio” della Corte dei conti per invocare un indebolimento delle funzioni, che chi vi parla e i giudici di questa Sezione si sono sempre sforzati, e continueranno a farlo, di interpretare e di svolgere la propria funzione e il proprio ruolo in osservanza di questi valori e di questi principi.

Per questo gli amministratori e i dipendenti pubblici non devono guardare alla Corte dei conti, nelle sue diverse funzioni, con timore o con diffidenza, ma con piena e incondizionata fiducia, perché la buona amministrazione, la buona politica, gli amministratori che non hanno nulla da nascondere e che non hanno scheletri nell’armadio, non hanno nulla da temere dalla Corte dei conti. Essi devono, piuttosto, vedere nella Corte dei conti la migliore e più sicura alleata per realizzare e garantire quei diritti alla legalità, al buon andamento, all’imparzialità dell’azione amministrativa, alla sana e corretta gestione delle risorse pubbliche che la nostra Carta costituzionale ha voluto garantire ed assicurare a tutti i cittadini.

Avviandomi alle conclusioni ritengo che anche nel 2020, malgrado il forte condizionamento e le limitazioni dovuti all’emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19 e al lungo periodo di lockdown, che si è protratto da marzo a luglio 2020, la Sezione sia riuscita comunque a raggiungere l’obiettivo di assicurare una giustizia tempestiva, motivata ed imparziale.

La qualità e la quantità del lavoro che la Sezione ha realizzato è da riferirsi, principalmente, al fattivo impegno del personale di magistratura ed amministrativo, che ringrazio per il costante e qualificato apporto professionale.

Desidero ancora ringraziare coloro che, insieme alla Sezione, hanno contribuito al buon andamento della giurisdizione contabile in questa Regione, e segnatamente gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, gli appartenenti all’Arma dei Carabinieri e gli appartenenti alla Polizia di Stato per la fattiva collaborazione sempre prestata.

Un ringraziamento particolare desidero rivolgere all’ex Procuratore regionale Andrea Lupi, che oggi è qui presente in rappresentanza del Consiglio di Presidenza, e che nel corso del 2020 ha lasciato l’incarico essendo stato promosso Presidente di Sezione.

Un caloroso saluto, e il mio più sincero augurio di buon lavoro desidero altresì rivolgere al Presidente Pio Silvestri, che ha assunto, sempre nel corso del 2020, l'incarico di Procuratore regionale in sostituzione del Presidente Lupi, e a tutti i colleghi della Procura regionale per la loro professionalità e per l'eccellente lavoro svolto, e soprattutto per il grande equilibrio mostrato nel portare avanti le loro inchieste e nell'avanzare le loro richieste risarcitorie.

Vorrei chiudere con un auspicio che forse c'entra poco con questa cerimonia e con l'inaugurazione dell'anno giudiziario, ma che riguarda comunque il nostro Paese, la nostra società e tutti noi.

Ci sono nel Paese ancora tante famiglie, troppe famiglie, in difficoltà e quotidianamente alle prese con problemi economici, soprattutto alla luce della grave crisi economica dovuta all'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19. Ebbene, io voglio esprimere l'auspicio che il 2021 sia l'anno in cui possano finalmente cominciare a diradarsi le nubi della grave crisi sanitaria, economica e sociale in cui siamo sprofondata, e possa tornare per tutti a risplendere il sole della rinascita, in cui si allontanino per tutti i problemi, gli affanni, le ansie, le paure e le preoccupazioni, e si ritrovino la speranza, la fiducia e la serenità. A questo obiettivo anche noi giudici indirizziamo ogni nostro sforzo e il nostro impegno quotidiano. Ringrazio tutti voi per l'attenzione e per averci voluto onorare con la vostra presenza, seppure da remoto e in diretta streaming, partecipando a questa cerimonia, e soprattutto, per avere avuto la pazienza di ascoltarmi.

**Passo ora la parola al Procuratore regionale del Lazio, Pres. Pio Silvestri, affinché svolga la sua relazione.**

\* \* \* \* \*

**AGGIORNAMENTO: 26 febbraio 2021**