

“Conclusioni prima giornata di lavori”

Agostino Chiappiniello

Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Umbria

Data l'ora, cercherò di essere più breve possibile. Innanzitutto desidero ringraziare tutti i partecipanti a questa giornata di convegno, in particolare i relatori che, con le loro qualificate relazioni, hanno reso interessante questa giornata di studio.

Devo anche ringraziare tutti i partecipanti che sono ancora così numerosi a quest'ora e poi un particolare ringraziamento ai relatori, che mi hanno già consegnato tutte le relazioni, per cui sono stati veramente encomiabili e, tal modo, mi danno la possibilità di poter annunciare che a breve saranno presentati gli atti di questo convegno.

Il Presidente della Provincia di Perugia, in merito ai controlli, ha affermato di essere convinto che un valido e qualificato sistema di controlli e garanzie attuato non solo "ex post", ma, anche e soprattutto, in via preventiva possa migliorare fortemente il dialogo tra i cittadini e le istituzioni. Esso è altresì determinante per rafforzare la sinergia tra i soggetti pubblici chiamati a dare il proprio apporto per il raggiungimento di tale obiettivo comune in un quadro, quale quello attuale, reso difficile non solo dall'insufficienza delle

risorse, ma anche da una disorganicità di fondo della normativa di riferimento.

In questo contesto, il ruolo della Corte dei Conti potrà essere sempre più importante e incisivo.

Devo sottolineare che interventi di questo tipo da parte di un amministratore pubblico dimostrano l'esistenza anche di una classe politica sana e ben consapevole della necessità dei controlli, in genere mal digeriti. Ciò è molto positivo e lascia ben sperare per il futuro.

Desidero fare chiarezza in riferimento alle norme che consentono alla Corte dei Conti di effettuare indagini e di dare deleghe istruttorie alle Forze di Polizia.

Per la Guardia di finanza sicuramente esiste una norma ad hoc. Mi riferisco all'art. 16, comma 3, del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203, ma vi sono altre disposizioni che riguardano tutte le Amministrazioni e tutte le Forze di Polizia.

In particolare, l'art. 74 del r.d. n. 1214 del 12.7.1934 prevede che "Il pubblico ministero nelle istruttorie di sua competenza può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti" e l'art. 2, comma 4, della L. n. 19 del 14.1.1994 che recita

“fermo restante quanto stabilito dall’art. 16, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 e dall’art. 74 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214, la Corte dei Conti, per le sue attribuzioni, può altresì delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici, nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 73 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.

Per quanto attiene alle denunce e notizie in possesso delle forze di polizia devo rilevare che, ai sensi della normativa vigente, esiste un obbligo di denuncia che ha carattere generale.

A mio avviso, quindi, le ipotesi di danno erariale devono essere trasmesse alla Corte dei Conti e non possono essere trasmesse come erroneamente si afferma. In sostanza, non è una facoltà ma un obbligo giuridico.

L’articolo 2 del Decreto legislativo n. 68 del 2001 prevede, al primo comma, “fermi restando i compiti previsti ... e dalle altre leggi e regolamenti vigenti, il Corpo della Guardia di Finanza assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico...”. La lettera “e” del predetto articolo riguarda: “risorse e mezzi finanziari pubblici impiegati a fronte di uscite del bilancio pubblico nonché di programmi pubblici di spesa”.

Obiettivamente mi sembra una materia che è storicamente e

istituzionalmente intestata alla Corte dei Conti alla stregua di specifiche attribuzioni costituzionali.

Pertanto, dire che la Guardia di Finanza possa venire a conoscenza di fatti che possono essere di rilievo pubblico sul piano della spesa e non inviarli alla Corte dei Conti e alla Procura Regionale, desta forti perplessità in materia. Comunque, in via generale, quello che credo sia importante non è tanto inviare rapporti o relazioni fatte anche per altre Magistrature o per altri fini, ma trasmettere obbligatoriamente il fatto che potenzialmente genera danno erariale; poi, sarà compito del requirente contabile stabilire in che modo, con quali presupposti e a chi rivolgersi per effettuare le indagini del caso. Non è detto che le indagini le debba fare necessariamente la Guardia di Finanza, perché possono essere affidate anche ad un altro corpo di Polizia.

Ovviamente, in genere è normale che se le relazioni investigative e l'accertamento sono stati effettuati dalla Guardia di Finanza è preferibile rivolgersi sempre allo stesso Corpo di Polizia.

Credo, pertanto, che la comunicazione di questi rapporti costituisce un obbligo generale al quale nessuno può sottrarsi, nemmeno la stessa Magistratura. Anche se bisogna segnalare che la riforma dell'articolo 17 comma 30 ter, della Legge 102 del 2009, come molti relatori hanno sempre evidenziato, avrebbe richiesto una rivisitazione della denuncia di danno, e questa sicuramente è

un'omissione da parte del legislatore. Sarebbe stato necessario e opportuno rivedere le denunce di danno in presenza di una limitazione e di una diversa articolazione delle denunce stesse.

Su questo argomento devo dire che, forse, l'affermazione di stamattina del collega Avoli sulla validità della denuncia generica, mi trova un po' perplesso, perché davanti all'obbligo di una denuncia circostanziata per iniziare l'attività istruttoria, effettivamente una denuncia generica non so quanto possa avere valore e reggere al vaglio del giudice.

In merito al giudizio di conto, sulla base della relazione fatta dal Presidente Buscema, molto articolata, approfondita, minuziosa, i caratteri della necessità del giudizio di conto è in perfetta sintonia con l'obbligo in virtù del quale nessun ente, nessun soggetto gestore di mezzi di provenienza pubblica o di beni pubblici può sottrarsi all'obbligo di rendere il conto, il quale deve contenere ciò che ha ricevuto all'inizio dell'esercizio o alla fine della gestione; se questo interviene nel corso dell'esercizio, quali sono state le variazioni attive o passive di quel conto, di quel patrimonio, di quei beni ricevuti e quale è il risultato finale. C'è anche un'inversione dell'onere della prova, quindi l'agente contabile è obbligato a rendere il conto di ciò che è tenuto, che ha gestito per un determinato periodo. Il giudizio di conto, tra l'altro, storicamente, è la prima attribuzione che ha avuto

la Corte dei Conti. Storicamente, quando parliamo della Gran Sommaria istituita nel 1444 e delle altre istituzioni della Corte, fino all'istituzione della Corte nell'attuale configurazione storica, con la legge 800 del 1862, sicuramente ci riferiamo al giudizio di conto. Il giudizio di responsabilità è stato il frutto di un'estensione, di un'interpretazione giurisprudenziale che, poi, nel prosieguo e nel tempo ha ricevuto anche una propria collocazione giuridica nelle diverse formulazioni delle norme di riferimento, tant'è che anche se c'è un'interpretazione univoca in ordine all'articolo 103, comma 2, della Costituzione, qualcuno sostiene ancora, ma si sosteneva soprattutto in passato, che lo stesso si riferiva soltanto e soprattutto alla responsabilità contabile, e non a quella amministrativa. Poi la Corte Costituzionale ha precisato ed ha interpretato la norma, ma anche tutta la giurisprudenza, che si riferiva ad entrambi i due tipi. Però il dubbio è sempre stato sulla responsabilità amministrativa. Storicamente il giudizio di conto è quello che ha sempre fatto da banco a quella che è la competenza e la giurisdizione primaria.

Sono d'accordo con il Presidente Buscema quando afferma che il giudizio di conto è fatto non contro le amministrazioni ma è un servizio che oggettivamente è reso a favore delle stesse amministrazioni, ed aggiungo a favore soprattutto degli amministratori pubblici. L'amministratore pubblico, che ha un

contabile che deve rendere il conto, è sicuro che non si trova da un momento all'altro con delle deficienze finanziarie e di beni senza averne avuto contezza e senza averne avuto conoscenza.

Per quanto riguarda i derivati debbo dire che me ne sono occupato abbastanza.

Credo che i problemi che sorgono per quanto riguarda i derivati, problemi al momento sul tappeto, sono problemi reali che attengono alla validità, alla salvaguardia e alla difesa del bilancio pubblico ed alla consistenza numeraria delle diverse poste di bilancio. Sicuramente ci sono dei problemi. Quali sono? I problemi sono diversi, tra i quali figurano i famosi costi impliciti, per esempio.

Io intanto ne tratterò alcuni, però desidero evidenziare che i giudizi fatti dalla Procura della Corte dei Conti, fino a questo momento, proprio per una serie di perplessità che ha anche rappresentato l'Avvocato Rampini, hanno riguardato soprattutto i costi impliciti.

Questi consistono nella differenza tra prezzo dei derivati e prezzo di mercato.

Quello che si pretende di chiedere, e quello che è obbligatorio sostenere nell'interesse pubblico, è la necessità che al nastro di partenza della competizione finanziaria gli enti interessati, l'ente pubblico e la banca, siano posti sullo stesso piano. Quindi se c'è una differenza, essa rappresenta un costo implicito e detto costo

implicito va ripianato.

Sulla base di questa considerazione di fatto e giuridica la Procura Regionale ha instaurato diversi giudizi per il ristoro del danno erariale patito dagli enti locali sottoscrittori dei contratti di derivati. Quindi, la pretesa è quella di partire sullo stesso nastro di partenza e non altro.

Ciò posto, tutte le altre considerazioni inserite negli atti, sono state trattate solo per dare un quadro completo della normativa.

Quali sono questi altri problemi? Intanto noi ci troviamo davanti ad enti locali che hanno esperti finanziari che si qualificano tali e che stipulano contratti di finanza derivata e poi, nel momento in cui c'è il giudizio, affermano di non capirne assolutamente niente. Qualcuno afferma che non ne capivano nulla, ma se un soggetto non ha competenze in una determinata materia deve dichiararlo e non stipulare dei contratti. Questo è il primo problema. Addirittura noi abbiamo - e l'Avvocato Rampini può confermarlo - dei contratti che sono stati stipulati in lingua inglese, tradotti successivamente dopo la stipula, quindi la traduzione è avvenuta quando il danno già si era realizzato.

Poi abbiamo un'altra anomalia. Di solito per ragioni di solidità dei bilanci pubblici, ed anche per avere una certezza in ordine alle risorse gestibili e disponibili, cosa si fa? Si può trasformare un

contratto, oppure una dipendenza finanziaria, con tasso da variabile a fisso, e non il contrario. In moltissimi contratti, invece, i tassi fissi sono stati convertiti in tassi variabili, ovvero abbiamo una situazione in cui le amministrazioni sono certe di sapere quale è il costo, l'onere che avranno nel prossimo futuro, ma poi convertono questo contratto in tasso variabile. Ora, è anche vero che, per contratti di lunga durata (20-25 anni), in cui, ad esempio, la compensazione si ha ogni 6 mesi se il tasso euribor risulta superiore ad un certo tasso fissato in precedenza, il risultato finale è difficile da preventivare.

Questo assunto è sicuramente vero, però, in caso di estinzione dei contratti in esame, non essendoci una successione nel contratto, si estingue il contratto precedente e se ne stipula un altro, per cui il danno emerge.

Ma l'anomalia è anche un'altra; essa consiste nella circostanza che, quando si estinguono questi contratti, in molti casi le banche forniscono anche i mezzi finanziari per pagare gli interessi maturati fino a quel momento.

Quindi, è chiaro che le capacità contrattuali dell'ente sono minori, poiché esiste una situazione e posizione contrattuale di debolezza.

Ciò considerato, gli enti che versano in situazioni del genere non sono facilmente difendibili sul piano contrattuale, ma non solo. Alcune volte non vengono dati i soldi per pagare o estinguere gli

interessi maturati, interessi in negativo, ma gli stessi vengono inseriti ed inglobati nel capitale nozionale del nuovo contratto e, quindi, non si fa altro che allungare la validità del contratto precedente, sostituendo un contratto con un altro. Come è facile evidenziare le anomalie sono abbastanza ricorrenti.

Questi sono alcuni dei problemi sul tappeto, poi in che modo vengono gestiti e risolti dal legislatore e dalle sentenze del Giudice contabile è una circostanza di cui la Procura ne prende atto ma la riguarda fino ad un certo punto.

La Procura rappresenta ipotesi di danno erariale esistenti, vere, fondate, poi non può incidere su quelli che sono i successivi sviluppi fisiologici dell'iter processuale dei giudizi instaurati.

Qualche parola sul danno da provvedimento. Io ne parlo solo per segnalare che la relazione del Presidente Lamberti è veramente encomiabile, ha toccato qualunque aspetto.

In particolare, ha approfondito il danno da provvedimento inteso come danno da ritardo, da affidamento, da provvedimento legittimo, danno da risarcimento, danno da provvedimento amministrativo, risarcitorio o indennitario.

In particolare, sulla base dell'ultima giurisprudenza, le sentenze che riguardano l'annullamento di una gara in presenza di un contratto nullo, statuiscono che è dovuta soltanto un'indennità per il danno

emergente e non per il lucro cessante, nei limiti poi che il soggetto riuscirà a dimostrare in sede giudiziale e non oltre.

Quindi devo ringraziare il Presidente Lamberti per avere fatto una relazione veramente molto articolata, completa e approfondita.

Stesso discorso per il Professor Calvieri che ha redatto una relazione sulla finanza locale, dove è stato fatto un excursus veramente approfondito e molto valido e, tra l'altro, ha trattato un argomento molto attuale, quale quello del federalismo fiscale, contenente un'analisi attinente al famoso fondo perequativo.

Su quest'ultimo argomento, in un convegno a Todi, ho redatto una relazione sul federalismo fiscale, manifestato forti perplessità su quello che è il soddisfacimento delle esigenze dei servizi pubblici, con riferimento alla ripartizione tra le Regioni che posseggono una maggiore solvibilità e quelle che hanno dei costi standard superiori.

E poi c'è un problema, come diceva il Professor Calvieri, ovvero fissare le modalità in base alle quali si stabiliscono i c.d. costi standard, quali sono i criteri, i metodi, le premesse per ottenere questo risultato.

Qualche considerazione sulla relazione del collega Cardella. L'azione giuridica in materia di economia pubblica è molto importante, soprattutto per quello che dice lo stesso collega in riferimento al falso in bilancio, riciclaggio, ovvero tutta una serie di

reati che il giudice penale riesce, in qualche modo, a contrastare, ma che rappresentano poi, unitamente a quella che è la gestione della giurisdizione attribuita alla Corte dei Conti in materia societaria, un modo, in sostanza, per eludere qualunque tipo di controllo. Perché poi, nelle società per azioni, tante cose che nella normale amministrazione non sono possibili e consentite, vengono inserite ed espletate.

Un'ultima considerazione sull'obbligo di denuncia.

Si parla tanto della lunghezza dei processi, ma molte volte la lunghezza dei processi dipende dalla scarsa organizzazione, dalle vacanze di organico della magistratura e del personale amministrativo, dalla normativa farraginosa, disarticolata e intempestiva.

Per quanto attiene al processo contabile, come dicevo stamattina, noi, in una riforma del processo, dobbiamo tendere a non allungare fortemente i tempi, perché con l'attuale regolamento di procedura, seppur datato e seppur non proprio rispondente ai canoni del novellato articolo 111 della Costituzione (anche se la Corte Costituzionale ha affermato la sua compatibilità con la Costituzione), consente, in una sola udienza, di giungere alla conclusione del giudizio. E questo risultato è sicuramente un bene da tutelare e da difendere, perché la celerità del nostro giudizio contabile va

salvaguardata, anche perché detta celerità non è molto ricorrente. Si dice appunto che la giustizia ritardata è giustizia denegata.

Bisogna sottolineare che in molti casi l'omissione della denuncia di danno, o comunque il ritardo con il quale arrivano le denunce alla Corte dei Conti, determina in qualche misura l'allungamento dei tempi del processo.

Se perviene una denuncia quando sono trascorsi, ad esempio, 4 anni e 8 mesi dal fatto dannoso, si rende particolarmente difficile l'espletamento dell'attività istruttoria e, in ogni caso, anche se si riesce ad espletare l'attività istruttoria in quei pochi mesi che restano prima che spiri il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, si ha un allungamento dei tempi del processo e questo è sicuramente un elemento da tenere presente.

Non ho altre considerazioni e ringrazio tutti i partecipanti per avere ascoltato queste piccole riflessioni finali.