

“Relazione introduttiva”

Agostino Chiappiniello

Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Umbria

Desidero innanzi tutto ringraziare Il Presidente della Corte dei conti, Presidente Luigi Giampaolino, il Preside della facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia e il giudice costituzionale Aldo Carosi per avere accettato di presiedere questo Convegno.

Rivolgo un ringraziamento a tutti coloro che hanno portato il saluto al convegno, ai relatori che hanno dato la loro disponibilità, a tutte le autorità politiche, civili, militari, al Prefetto di Perugia, dott. Enrico Laudanna, al Presidente dell'ANCI dell'Umbria, Wladimiro Boccali, al Segretario Generale della Corte dei conti, Presidente Giorgio Clemente, al Vice Presidente dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, Consigliere Tommaso Miele, al Presidente della Provincia di Perugia, dott. Marco Guasticchi e al sindaco di Gubbio, Diego Guerrini.

Un particolare ringraziamento va alla Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia, al Comune di Gubbio, alla SIPA di Assisi e all'Associazione Magistrati Corte dei conti per aver reso possibile, con i loro contributi finanziari, la realizzazione di questo incontro giuridico.

Il tema di questo convegno concerne il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e la riforma di bilancio, il tutto in una prospettiva di pareggio contabile, un argomento molto importante e molto delicato per l'attività della Corte dei conti, in ragione degli interessi pubblici coinvolti.

Mi preme ricordare che questo è il quarto convegno che organizzo sulla materia, seppur con sfaccettature diverse.

Infatti, vi è stato un convegno nel maggio del 2005, un altro nell'aprile del 2008, tenutisi entrambi a Perugia, nonché un convegno organizzato ad Assisi, il 19 e 20 maggio 2010.

Il convegno odierno assume una importanza anche maggiore per la ricorrenza del 150° anniversario della istituzione della Corte dei Conti, avvenuta con la legge n. 800 del 14 agosto 1862, almeno se ci si riferisce allo Stato unitario, perché le origini sono più antiche.

Infatti, esisteva già la Regia Camera della Sommaria del Regno di Napoli, istituita nel 1444 ed esistente fino al 1806 (quando fu sostituita dalla Regia Corte dei conti - 1807 - e poi dalla Gran Corte dei conti - dal 1817 allo Stato unitario).

Ma addirittura, già nell'impero romano il controllo dei conti pubblici era affidato ai Censori che erano dei magistrati.

Nel corso dei due anni che ci separano dall'ultima occasione di confronto, i problemi che erano sul tappeto sono rimasti per lo più

gli stessi, anzi le recenti innovazioni legislative e alcuni orientamenti della Corte di Cassazione hanno aggravato la situazione complessiva sia sul piano funzionale che su quello ordinamentale.

Cercherò di accennare ad alcune innovazioni che hanno avuto, stanno avendo e avranno una portata particolarmente significativa.

Permangono gli effetti di cui all'art.11 della legge n. 15 del 4 marzo 2009, la quale ha previsto una riduzione dei componenti il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, penalizzando fortemente l'autonomia e l'indipendenza della magistratura contabile.

Infatti, la citata disposizione, al comma 8, prevede, tra l'altro, che "Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge. È composto dal Presidente della Corte, che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore generale, da quattro rappresentanti del Parlamento eletti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera d), della legge 27 aprile 1982, n. 186, e successive modificazioni, e dell'articolo 18, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205, e da quattro magistrati eletti da tutti i magistrati della Corte. Alle sedute del Consiglio, tranne quelle in sede disciplinare, possono partecipare il Segretario generale della Corte ed il magistrato addetto alla presidenza con

funzioni di capo di gabinetto. Qualora, per specifiche questioni, uno dei due sia designato relatore, lo stesso ha diritto di voto per espressa delega del Presidente della Corte”.

Quindi, i componenti togati risultano ridotti da 10 a 4.

Il Tar del Lazio ha ravvisato profili di incostituzionalità della disciplina in argomento e, dunque, ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale con ordinanza n. 26 del 23.3.2010.

In particolare, il TAR del Lazio ha riscontrato un contrasto con gli artt. 100, 103 e 108, comma 2, in relazione agli artt. 3 e 104 Cost., interpretati alla luce della recente giurisprudenza costituzionale (sent. 87/2009), in ragione – preliminarmente, del carattere fondamentale della “questione della composizione del C.S.M. così come quella dei Consigli di presidenza delle magistrature speciali non solo per la garanzia della autonomia delle magistrature dagli altri poteri dello Stato, ma anche per la garanzia della indipendenza dei singoli giudici, trattandosi di aspetti profondamente connessi tra di loro.

Non può negarsi, infatti, che la prospettiva di una sfavorevole decisione sulla carriera e in particolar modo sull'irrogazione di una sanzione disciplinare (cfr. sul punto C.Cost. sent. 87/2009), decisioni tutte di competenza rispettivamente del CSM o dei consigli di Presidenza delle magistrature speciali e sulle

quali può evidentemente influire la composizione dell'organo di autogoverno, può condizionare il magistrato nello svolgimento delle sue funzioni".

Nell'ordinanza viene richiamata la sentenza n. 87/2009 della Corte Cost. con la quale è stata sancita la piena equiparazione del CSM con gli organi di autogoverno delle magistrature speciali, cosicché essi dovrebbero essere disciplinati in modo omogeneo, in particolare con riferimento alla presenza della componente togata elettiva che, per quanto riguarda la Corte dei conti, è stata fortemente ridotta (da 10 a 4 componenti).

In sintesi, è sostenuto che, pur non potendosi affermare la piena equiparazione tra l'art.104 e l'art. 108 della Costituzione per quanto riguarda l'indipendenza della magistratura, il legislatore deve comunque assicurare l'indipendenza delle magistrature speciali.

Precisa il Tar Lazio, sul punto si è pienamente concordi.

Non vi sono, infatti, dubbi sulla necessità di garantire ai giudici delle magistrature speciali la stessa indipendenza della magistratura ordinaria, così come risulta dalla carta costituzionale e dai lavori dell'assemblea costituente (vedi resoconto relativo alla seduta del 21 novembre 1947), dove l'unico dubbio dei componenti riguardava se inserire la disposizione nell'art.104 o nell'art. 108 Cost..

Il giudice delle leggi con la sentenza n. 16 del 10 gennaio 2011 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Quindi, la Corte Cost. avendo rilevato l'inammissibilità del petitum, non ha esaminato nel merito la fondatezza delle censure formulate dal giudice rimettente.

Vi è da segnalare, che con ordinanza n. 7031 dell'8.8.2011, lo stesso giudice amministrativo ha nuovamente rimesso alla Corte Costituzionale la questione, seppur in termini diversi.

Appare chiaro che il mancato esame nel merito della questione di legittimità costituzionale delle norme concernenti la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti testimonia che la paventata illegittimità è ancora attuale e si nutre la speranza che la questione possa essere decisa positivamente dal giudice delle leggi.

In ordine al corretto utilizzo delle risorse pubbliche: idoneità dei mezzi di tutela e necessità del loro potenziamento, tema del convegno, si deve rilevare che il provvedimento legislativo che ha inciso profondamente sull'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa è stata la legge n. 102 del 3.8.2009, art. 17, comma 30 ter (disposizioni concernenti l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile), così come integrato dall'art.

1, lettera c), numero 1, della legge n. 141 del 2.10.2009.

Detta disposizione prevede che: “Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta”.

Le nuove disposizioni sembrano andare nella direzione di impedire al requirente contabile l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile.

E' stata, infatti, introdotta una sorta di pregiudiziale penale,

la quale si pone in palese contrasto con precise disposizioni della Carta costituzionale.

Detta valutazione trova riscontro anche nelle numerose ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale disposte da diverse Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, incentrate sulla violazione di diverse disposizioni della Carta Fondamentale, tra le quali primeggia l'art. 103, comma 2, della Costituzione.

Tra l'altro, non va trascurato che la limitazione della giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno all'immagine pubblica non è controbilanciata e giustificata dall'attribuzione ad altro giudice della medesima materia, per cui si è in presenza di una semplice sottrazione di giurisdizione a danno del giudice contabile.

Sul punto appare significativo evidenziare che dall'esame dei lavori dell'assemblea costituente (lavori svoltisi quasi interamente dinanzi alla seconda sottocommissione nel gennaio 1947), si ricava che la scelta del riparto della giurisdizione fu operata con grande consapevolezza e decisione, rispetto alla posizione di qualche componente che nella propria relazione proponeva il giudice unico, come ad es. Calamandrei.

La previsione costituzionale (artt. 95 e segg. del progetto di riforma) giustifica l'attribuzione di determinate materie alle magistrature speciali: soltanto disposizioni dello stesso rango

giuridico possono sottrarre dette materie al giudice che in origine ne risultava investito ed attribuirle ad un altro giudice.

Entrambe le condizioni non sono presenti nel quadro delineato.

Al fine di avere ancora più chiara la situazione in cui opera il legislatore, è importante esaminare due aspetti del problema ed in particolare: i poteri di intervento del legislatore nel rispetto della previsione costituzionale e la discrezionalità legislativa consentita dall'ordinamento.

Sul primo punto bisogna tener conto dell'interpretazione che ha dato il giudice delle leggi della disposizione di cui all'art. 103, secondo comma, Cost..

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 46 del 25 febbraio 2008, ha statuito che "l'attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenza n.641 del 1987)".

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 641 del 30

dicembre 1987, ha precisato che “Il secondo comma dell'art. 103 Cost. é stato più volte interpretato (sentt. nn. 17/85; 189/84; 241/84; 102/77) nel senso che alla Corte dei conti é riservata la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica, la quale va intesa nel senso tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione, cioè come comprensiva sia dei giudizi di conto che di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici che hanno il maneggio del pubblico denaro; che la materia di contabilità pubblica non é definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti; che, comunque, essa appare sufficientemente individuata nell'elemento soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione”.

Il giudice delle leggi, in detta sentenza, pur confermando la necessità di un intervento del legislatore per definire le singole materie rientranti in quelle di contabilità pubblica, delinea comunque, gli elementi in base ai quali è possibile pervenire a detto risultato, precisando che la materia è sufficientemente individuata in presenza dell'elemento soggettivo (natura pubblica dell'ente) e in quello

oggettivo (qualificazione pubblica del denaro o oggetto della gestione).

Detta interpretazione è confermativa di una precedente sentenza della stessa Corte Cost. (n. 201 del 1976) che statuisce la naturale attribuzione alla Corte dei conti delle materie di contabilità pubblica.

In ogni caso, su quest'ultimo aspetto la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la sottrazione alla Corte dei conti della responsabilità contabile necessita di un intervento limitativo del legislatore, invece, per la responsabilità amministrativa è necessario un intervento positivo di attribuzione delle singole materie di contabilità pubblica.

In tal senso si esprime la Corte Costituzionale anche in una recente sentenza (la n. 577 del 22.2.2010) che, seppur sul versante del controllo, statuisce che "La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità (sentenze n. 285 e n. 170 del 2007, n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), di disporre delle necessarie informazioni".

Venendo al secondo aspetto, ossia alla discrezionalità legislativa si deve evidenziare che essa deve tener presente sempre il bene comune e l'interesse della collettività.

Su quest'ultimo aspetto il Presidente della Corte Costituzionale Paolo Casavola ha avuto modo di evidenziare - in merito al controllo della discrezionalità legislativa - che detta terminologia ha un "duplice significato: a) da un lato indica una piena libertà di determinazione (come quando si impiegano le espressioni discrezionalità assoluta, a discrezione e via dicendo); b) dall'altro presuppone la presenza di uno scopo che trascende il soggetto che è dotato di discrezionalità, scopo in vista del quale le scelte operate divengono relativamente controllabili.

Al primo aspetto allude l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 («il controllo di legittimità [...] esclude [...] ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale»), al secondo si rifà la Corte quando controlla l'attività legislativa col metro della ragionevolezza, della congruità, della razionalità e simili".

Sempre sul medesimo aspetto in un scritto del 2006 sulla discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi, Antonio Ruggeri ha precisato che, "anche quando si riconosca l'esistenza di spazi vuoti di regole costituzionali, sopra di essi ad ogni buon conto si proietta e distende la luce onnipervasiva dei principi-valori fondamentali, che non lasciano dunque scoperto alcun angolo, sia pure il più remoto, dell'ordinamento. Allo stesso tempo, le regole poste da fonti non costituzionali per forma sono ad ogni modo tenute a saldarsi e ad

integrarsi con le regole costituzionali e, nuovamente, dunque a fare con esse "sistema", già solo per ciò ricevendo un vincolo che, forse, non può propriamente dirsi né positivo né negativo (nelle accezioni usuali degli stessi) e, nondimeno, dotato di una sua propria, ancorché varia a seconda dei casi, intensità".

La discrezionalità del legislatore trova un ulteriore limite anche nel principio di buon andamento.

Infatti, come osservato più volte dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 236/1992 e n. 659/1994), "l'ampia discrezionalità del legislatore nella valutazione del rapporto di compatibilità tra azione amministrativa e principio di buon andamento trova un insuperabile limite nel pubblico interesse; e ciò specie sul problema delle ricorrenti sanatorie legislative, le quali sono state ritenute ammissibili solo quando costituivano applicazione proprio del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, essendo basate sulla comparazione di esse con altri valori presenti nella fattispecie".

Entrando nel merito della nuova disposizione di cui all'art. 17, comma 30 ter, della legge n. 102/2009, si deve rilevare che essa reca una serie di prescrizioni e condizioni che rendono particolarmente oneroso e difficoltoso (una sorta di salto agli ostacoli) per il P.M. contabile l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa a carico dei soggetti che hanno procurato un danno

alle pubbliche finanze.

Relativamente al danno all'immagine patito da soggetti pubblici, si deve sottolineare che l'azione di responsabilità, nella nuova configurazione, non è esercitabile nei confronti degli amministratori che, quindi, versano in una condizione di piena irresponsabilità dinanzi al giudice contabile.

Come viene evidenziato anche in alcune ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, la norma appare viziata da indeterminatezza temporale ed oggettiva, tanto da prescindere da una qualsiasi ratio che non sia quella della sanatoria di per se stessa.

Il solo elemento richiesto per l'applicazione del privilegio dell'irresponsabilità - nonostante l'aver tenuto un comportamento *contra legem* in danno dell'Amministrazione di appartenenza - è la mancanza di un giudicato penale.

In sostanza, come risulta anche da qualche ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale, la norma costituisce un riconoscimento ad effetto premiale di una generale irresponsabilità, anche per il futuro, di "infedeli" amministratori della cosa pubblica in ordine ad una materia tanto delicata e costituisce certamente un esempio di "diseducazione civile", come rilevato in casi analoghi dalla stessa Corte Costituzionale, specie in un momento storico,

come l'attuale, dove è evidente la crisi di fiducia nei confronti delle Istituzioni da parte dei cittadini, cui viene richiesto uno sforzo sempre maggiore per contribuire al risanamento delle finanze pubbliche devastate anche dal comportamento a dir poco "disinvolto" di amministratori pubblici.

Nella medesima condizione di irresponsabilità versano i soggetti che non sono sottoposti a giudizio penale, ovvero sono stati assolti per mancanza dell'elemento psicologico del dolo, senza considerare che nel giudizio contabile è sufficiente l'elemento psicologico della colpa grave.

Sempre in tema di danno all'immagine il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, art. 69, concernente "Norme di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni", ha introdotto l'art. 55 quinquies nel decreto legislativo n. 165 del 2001, riguardante le "false attestazioni o certificazioni".

La disposizione prevede che "il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o

falsamente attestante uno stato di malattia, ferma la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione”.

Detta disposizione – ancorché entrata in vigore successivamente alla disposizione di cui all'art. 17, comma 30 ter, della legge n. 102 del 3 agosto 2009 - è esente da condizionamenti e/o pregiudizialità penali.

Quanto evidenziato dimostra che la legislazione in materia non è posta in essere in maniera organica, ma è introdotta in modo disarticolato e in assenza di una visione unitaria complessiva della responsabilità amministrativa-contabile.

La normativa di cui al sopra citato art. 17, comma 30 ter - considerato il periodo di grave crisi finanziaria che investe tutte le democrazie occidentali, compresa l'Italia – appare, tra l'altro, controcorrente rispetto all'assoluta necessità di assicurare che le risorse pubbliche vengano utilizzate in modo corretto e nell'interesse della collettività.

Vi è ancora da evidenziare che la concreta e specifica notizia di danno di cui al menzionato art. 17, comma 30 ter, della

legge n. 102/2009 pone il requirente contabile, in moltissime occasioni, nell'impossibilità di esercitare l'azione di propria competenza, atteso che la norma emanata avrebbe richiesto quanto meno una disciplina puntuale, precisa e rigorosa dell'obbligo di denuncia di danno erariale alla Corte dei conti.

In sostanza, la normativa relativa all'obbligo di denuncia non è idonea a conseguire lo scopo enunciato sul piano formale dal legislatore.

Infatti, pur essendo prevista la responsabilità per danno erariale a carico dei soggetti tenuti a fare le denunce di danno alle Procure Regionali della Corte dei conti, sul piano operativo, in mancanza di dette denunce il requirente non ha alcun potere di intervento poiché non avendo una notizia circostanziata, non può perseguire il soggetto che ha posto in essere la condotta omissiva.

Qualora il requirente dovesse chiedere notizie in merito alla mancata denuncia di fattispecie di danno, si troverebbe nella situazione di aver iniziato l'istruttoria in assenza di una notizia specifica e concreta, atteso che la richiesta di notizie è generica e di per sé non ha i caratteri di specificità e concretezza richiesti dalla legge.

In queste ipotesi, ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, della legge n. 102 del 2009, tutta l'attività istruttoria è nulla e qualunque

interessato può chiedere al collegio di dichiarare la predetta nullità in ogni momento.

Come è evidente, il legislatore da un lato afferma di voler tutelare e salvaguardare le pubbliche risorse, anche attraverso un corretto utilizzo delle stesse, ma dall'altro, legifera in modo da assicurare l'impunità agli operatori di vastissimi settori di interesse della finanza pubblica.

In ogni caso, è da evidenziare che la Corte Cost. con sentenza n. 355 dell'11 dicembre 2010 ha statuito la legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter della legge n. 102 del 2009.

Senza fare osservazioni sulla decisione della Consulta, si deve rilevare, comunque, che la nuova norma esclude la possibilità di perseguire moltissime fattispecie di danno, con evidenti ricadute in termini finanziari per le pubbliche finanze.

Comunque, si deve rilevare che alcune delle censure proposte dal giudice remittente sono state decise dalla Corte Costituzionale senza dare una motivazione convincente e che tenesse conto dell'iter giurisprudenziale e della evoluzione legislativa della materia.

Sarebbero auspicabili iniziative legislative volte ad ampliare la giurisdizione della Corte dei conti sul c.d. danno all'immagine, ripristinando – possibilmente – la situazione

antecedente il c.d. Lodo Bernardo (art. 17, comma 30-ter, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art.1, d.l. 3 agosto 2009 n.103 (convertito dalla L. 3 ottobre 2009 n.141).

Un punto di equilibrio tra l'originaria elaborazione giurisprudenziale sia della Corte di Cassazione che della Corte dei conti, e la recente limitazione contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in L. 3 agosto 2009, n. 102, potrebbe essere trovato in una norma che prevedesse il danno all'immagine per tutte le fattispecie che configurino in astratto ipotesi di reato, senza la pregiudizialità penale, secondo l'ordinaria disciplina giuridica dell'attività istruttoria del pubblico ministero, abrogando le particolari modalità procedurali di cui all'art. 7 della L. 97/2001.

Sul piano giurisprudenziale vi sono state diverse decisioni, anche delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che hanno confermato e ampliato in qualche caso la giurisdizione della Corte dei conti.

Restano alcuni problemi insoluti, anzi in qualche caso aggravati dai nuovi orientamenti giurisprudenziali, come quello relativo alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di esecuzione dei propri giudicati.

Questione irrisolta ma che dovrebbe essere disciplinata in maniera coerente con il sistema, nel senso che la giurisdizione dovrebbe essere accentrata presso lo stesso giudice che si occupa della materia, compresa la fase dell'esecuzione del giudicato contabile.

In materia l'orientamento della Corte di Cassazione non è univoco, in quanto si sono alternate sentenze che estendono la giurisdizione della Corte in materia di esecuzione di giudicati a sentenze che vanno nella direzione opposta.

Di certo anche per economie di energie, sarebbe più utile che le sentenze venissero eseguite dalla magistratura che le ha emesse e non dalla magistratura ordinaria che mal si coordina con le amministrazioni interessate.

La semplice vigilanza delle Procure regionali della Corte, così come prevede l'attuale normativa, si è rilevata non sufficiente per ottenere risultati ottimali.

In tal senso, sarebbe auspicabile che il giudizio di ottemperanza riguardante le sentenze del giudice contabile, venisse esteso a tutto l'ambito giurisdizionale della Corte e non solo alla materia pensionistica.

Sempre in tema di innovazioni giurisprudenziali, all'inizio del 2010, la Corte di Cassazione ha enunciato alcuni indirizzi in ordine

alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di partecipazione pubblica in Società di capitali.

In particolare, con la sentenza n. 26806 del 2009, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha statuito che per le fattispecie non rientranti nella previsione dell'art.16 bis della legge n. 31 del 2008, che prevede la giurisdizione del giudice ordinario per le partecipazioni pubbliche inferiori al 50%, sussiste la giurisdizione del giudice contabile per i danni subiti dal socio pubblico (artt. 2393 e segg. c.c.), mentre per i danni patiti direttamente dalla società la giurisdizione è attribuita al giudice ordinario (artt. 2395 e segg).

Con detta decisione la Suprema Corte, dopo aver fatto un excursus della propria precedente giurisprudenza (prevalenza dell'elemento oggettivo del denaro pubblico rispetto a quello soggettivo, influenza della natura privatistica del soggetto investito di pubbliche funzioni e del modulo contrattuale adottato, esercizio di attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato), afferma che: "Se quanto appena osservato vale certamente per gli enti pubblici economici, i quali restano nell'alveo della pubblica amministrazione pur quando

eventualmente operino imprenditorialmente con strumenti privatistici, è da stabilire entro quali limiti alla medesima conclusione si debba pervenire anche nel diverso caso della responsabilità di amministratori di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico”.

Quindi, l'elemento fondamentale in base al quale le Sezioni Unite escludono la giurisdizione della Corte dei conti in materia di partecipazione pubblica in S.p.A. riguarda la sussistenza o meno del rapporto di servizio tra gli amministratori e i dipendenti della s.p.a. e l'ente pubblico partecipante al capitale sociale.

E' da evidenziare che la stessa Corte Suprema di Cassazione ha statuito con la richiamata sentenza n. 26806/2009 che fuori dei casi di esclusione di cui all'art. 16 bis della legge n. 31 del 2008, sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti.

Si deve segnalare che nella sentenza n. 26806/2009 la Cassazione lascia spazi molto ampi per affermare la giurisdizione del giudice contabile, laddove fa riferimento al rapporto di servizio che, al contrario, ritiene sussistente per gli enti pubblici economici.

Un rapporto di servizio si dovrebbe e potrebbe configurare sicuramente nelle società in house nelle quali:

- i soci pubblici risultano possessori del 100% del capitale sociale;

- gli stessi soci hanno il potere di nominare tutti gli amministratori della società;

- l'attività sociale è espletata in via propenderante o nell'esclusivo interesse dei soci pubblici, i quali esercitano un controllo analogo così come definito dalla normativa nazionale e comunitaria.

Secondo la prevalente giurisprudenza sussiste un rapporto di servizio tra le società - partecipate da enti statali, regionali o locali - la cui relazione con l'ente o con gli enti pubblici soci si declini in concreto secondo la formula dell'in house providing, quando: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi; b) il soggetto aggiudicatario svolge la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza.

Decisioni del giudice contabile difformi dai cennati principi, riconosciuti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria sulla base, tra l'altro, di disposizioni di legge vigenti, sono penalizzanti per la Corte dei conti e vanno al di là delle statuizioni della stessa Corte di Cassazione.

Sulla stessa linea interpretativa anche il Consiglio di Stato, che con decisione n. 1365 del 2009, sulla base delle statuizioni della Corte di Giustizia europea, ha fissato alcuni principi in materia di

partecipazione in house e di controllo analogo.

In ogni caso, si deve prendere atto che la Suprema Corte di Cassazione anche con le pronuncie più recenti ha negato la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di Società a partecipazione pubblica.

Al riguardo, si segnala oltre alla già evidenziata sentenza n. 26806/2009 del 19 dicembre 2009, anche l'ordinanza n. 159 del 15 gennaio 2010. Della giurisprudenza della Cassazione la Corte dei conti non ha potuto fare altro che prenderne atto.

In merito si richiama la sentenza n. 261 del 2010 della Terza Sezione Centrale di appello, con la quale la Corte dei conti, nel pronunciarsi definitivamente sull'appello proposto da un manager di Enipower S.p.A., ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione con riferimento al danno patito dalla società, riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non agli altri soci, pubblici o privati, titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nell'unico patrimonio sociale.

La Terza Sezione d'Appello della Corte dei conti, richiamando integralmente la motivazione contenuta nell'ordinanza n. 519 del 15 gennaio 2010 delle Sezioni unite della Cassazione, ha osservato che: a) "non è configurabile alcun rapporto di servizio tra

l'ente pubblico partecipante e l'amministratore (o componente di un organo di controllo) della società partecipata, il cui patrimonio sia stato lesa dall'atto di mala gestio", ma non è neppure configurabile in tal caso un "danno erariale, inteso come pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico che della suindicata società sia socio"; b) la distinzione fra danni direttamente inferti al patrimonio del socio e "quelli che siano il mero riflesso di danni sofferti dalla società" comporta che, dei primi, "solo il socio stesso è legittimato a dolersi", mentre di quelli sociali "solo alla società compete il risarcimento, di modo che per il socio anche il ristoro è destinato a realizzarsi unicamente nella medesima maniera indiretta in cui si è prodotto il suo pregiudizio"; c) ne consegue che "il danno inferto dagli organi della società al patrimonio sociale non è idoneo a configurare un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti", implicando unicamente "un danno sofferto da un soggetto privato, riferibile al patrimonio appartenente solo alla società e non certo ai singoli soci, pubblici o privati, quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione ed i cui originari conferimenti restano confusi ed assorbiti nell'unico patrimonio sociale".

In ogni caso, l'orientamento della Cassazione, anche recentissimo (Cass. SS. UU. n. 674 del 19.1.2010 e n. 3692 del

14.2.2012), ha ribadito i principi enunciati nella sentenza n. 26806 del 2009, più volte richiamata.

Afferma la Cassazione a SS.UU. nella sentenza n. 3692/2012 che “l’azione di responsabilità a carico degli amministratori o dipendenti di una società per azioni a partecipazione pubblica anche se totalitaria, come nella fattispecie per Poste italiane s.p.a., per il danno patrimoniale subito dalla compagine sociale a causa delle condotte illecite di tali soggetti è assoggettata alla giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice contabile, atteso che, da un lato, l'autonoma personalità giuridica della società porta ad escludere l'esistenza di un rapporto di servizio tra amministratori, sindaci e dipendenti e P.A. e, dall'altro, il danno cagionato dalla "mala gestio" incide in via diretta solo sul patrimonio della società, che resta privato e separato da quello dei soci”.

Un contributo, da ultimo, viene dato dalla VI Sezione del Consiglio di Stato che con sentenza n. 1574 del 20.3.2012 ha enunciato alcuni principi in materia societaria tra soci privati e socio pubblico.

Afferma il Collegio del CDS che “in presenza di una società pubblica il principio di legalità impone - come del resto in tutti i casi in cui l'amministrazione utilizza strumenti privatistici - che la stessa persegua anche l'interesse pubblico che è quello poi che giustifica la

decisione di partecipare o costituire una società. Il tutto, perchè l'ordinamento pone un chiaro limite all'esercizio dell'attività di impresa pubblica rappresentato dalla funzionalizzazione al perseguimento anche dell'interesse pubblico”.

Il CDS ritiene compatibile il vincolo dell'interesse pubblico con il modello societario e per quanto attiene alle modalità attraverso cui tale interesse viene perseguito afferma: “è noto che, se si ha riguardo al contratto sociale (che è quello che rileva in questa sede), l'orientamento tradizionale ritiene che l'interesse pubblico sia un motivo proprio soltanto di alcuni dei soci e in quanto tale giuridicamente irrilevante. Se, però, si assegna alla causa, in linea con le più recenti ricostruzioni, natura concreta può ritenersi che tale interesse concorre a definire la funzione economico - individuale del contratto societario, non sussistendo, per i motivi indicati, incompatibilità tra interesse pubblico, scopo di lucro e interesse sociale. La questione oggi è però risolta, a livello più generale - come rilevato dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 3 giugno 2011, n. 10 - dall'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008). Tale norma ha stabilito che «al fine di tutelare la concorrenza e il mercato», le pubbliche amministrazioni «non possono costituire società aventi per

oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società». La disposizione riportata ha posto un limite all'impiego dello strumento societario non tanto per assicurare, come, invero, dichiarato nella parte iniziale della disposizione stessa, la tutela della concorrenza - che di per sé lo strumento dell'impresa pubblica non potrebbe pregiudicare - quanto per garantire, in coerenza con l'esigenza di rispettare il principio di legalità, il perseguimento dell'interesse pubblico. Può, pertanto, ritenersi che, allo stato, esiste una norma imperativa che - esprimendo «un principio già in precedenza immanente nel sistema» (Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2011, cit.) - pone un chiaro limite all'esercizio dell'attività di impresa pubblica rappresentato dalla funzionalizzazione al perseguimento anche dell'interesse pubblico».

Appare evidente che in presenza di detti elementi deve ritenersi sussistente la responsabilità amministrativa per fatti di mala gestio.

Infatti, afferma ancora la VI sezione del CDS «In presenza dei caratteri sin qui indicati la società pubblica deve, pertanto, essere assoggettata, sul piano sostanziale, allo statuto privatistico dell'imprenditore, con applicazione soltanto di alcune regole

pubbliche quali, ad esempio, quelle che configurano la responsabilità amministrativa per danno erariale subito dai soggetti pubblici partecipanti (Cass., sez. un., 19 dicembre 2009, n. 26806). L'applicazione di questo statuto implica, altresì, che, in ossequio alle prescrizioni imposte dal diritto europeo per tutelare la concorrenza (in particolare artt. 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), deve essere assicurato il principio di pari trattamento tra impresa pubblica e privata: è, pertanto, vietata l'attribuzione - al di fuori dei casi in cui si debba garantire la «missione pubblica» (art. 106, secondo comma) nel settore dei servizi pubblici - di qualunque diritto speciale o esclusivo in grado di incidere negativamente sulle regole concorrenziali”.

Qualche considerazione merita il danno ambientale.

Le denunce per danno ambientale vengono inviate alla Procura Regionale, ma esistono delle difficoltà in ordine alla quantificazione del danno, in quanto nell’ambito della Regione è difficile trovare organi in grado di operare esattamente la quantificazione del pregiudizio ambientale.

In teoria la Procura potrebbe nominare dei consulenti, ma non mi risulta che nel bilancio della Corte dei Conti esistono fondi sufficienti per effettuare dette operazioni di consulenza.

Tra l’altro, in materia ho riscontrato che in vigore dell’art.

18 della legge n. 349 del 1986 (ora abrogato dall'art. 152 del d.lg.vo n. 313 del 1986), non risultava chiaro cosa si dovesse intendere per danno ambientale, nemmeno per gli stessi operatori del settore, poiché in alcuni casi si faceva rientrare in detta posta di pregiudizio anche il danno patrimoniale in senso stretto.

Una qualche confusione esiste ancora oggi, nonostante la Procura ha fatto ogni sforzo per evitare detta confusione.

E' bene precisare che detta posta di danno consiste nello squilibrio ambientale non più modificabile nonostante gli interventi di ripristino.

Quindi, il danno ambientale è quel danno che non è possibile eliminare con interventi ad hoc, quel danno cioè che è destinato a permanere quale elemento di turbativa della natura anche dopo aver effettuato tutte le possibili attività di ripristino del precedente assetto del territorio (deviazione di fiumi, avvelenamento delle acque, estirpazione di piante, modifiche dell'ambiente boschivo, eliminazione o messa in pericolo della fauna ecc).

Invece, per tutto ciò che attiene ai costi delle opere poste in essere in dispregio delle norme in materia ambientale, nonché alle spese relative alla eliminazione delle stesse, si è in presenza di un danno patrimoniale in senso stretto.

La distinzione allo stato non ha rilevanza, avendo l'art. 152

del D.L.vo n. 313 del 2006 abrogato l'art. 18 della legge n. 349 del 1986.

Invece, detta distinzione risultava importante ai fini della giurisdizione della Corte dei conti in vigore dell'art.18 della L. n. 349 del 1986, poiché la norma in commento attribuiva al giudice ordinario la giurisdizione in materia ambientale.

A questo punto, appare opportuna qualche considerazione operativa sull'attività requirente.

Il Procuratore Regionale è titolare di un'azione pubblica, da esercitare obbligatoriamente, il che equivale ad affermare che, in presenza di un fumus di fondatezza della fattispecie di danno denunciata, è tenuto ad effettuare apposite indagini al fine di accertare se sussistano gli elementi e le condizioni per esercitare legittimamente e fondatamente l'azione di responsabilità amministrativo-contabile di propria competenza.

Vi sono essenzialmente due esigenze da tutelare: da una parte vi è l'obbligo di indagare, anche in considerazioni delle legittime aspettative di giustizia della collettività; dall'altra, invece, vi è la necessità e l'obbligatorietà di effettuare accertamenti rigorosi, puntuali, nel rispetto di tutte le garanzie dei potenziali responsabili del danno a carico del bilancio pubblico.

Il Pubblico Ministero contabile, nell'espletamento della sua

attività, incontra notevoli difficoltà operative.

Infatti, bisogna dire che nonostante la disponibilità delle forze dell'ordine, non sempre è possibile effettuare le indagini che il caso richiede, poiché il tempo a disposizione del requirente è molto esiguo a causa del ritardo con il quale sono inoltrate alla Procura Regionale le denunce di danno.

Sull'efficienza operativa della Procura Regionale incidono anche le vacanze di organico esistenti nell'ambito della magistratura, del personale amministrativo e delle forze di polizia.

Non si può non richiamare la gravissima scopertura di organico dei magistrati contabili, soprattutto presso le Procure Regionali, dove è sempre più difficile soddisfare le richieste di giustizia avanzate dai cittadini, i quali hanno il diritto di essere garantiti in ordine al corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Se si vogliono raggiungere i migliori risultati, non è certo possibile prescindere dalla valutazione dei mezzi a disposizione per l'espletamento dell'attività requirente.

Vorrei segnalare il tanto sentito problema dell'accesso al fascicolo processuale nella fase preliminare del giudizio contabile.

Nella formulazione dell'art. 5 della legge n. 19/1994 è assente la previsione della facoltà dell'indagato, una volta ricevuto l'invito a dedurre, di prendere visione ed estrarre copia della

documentazione relativa alle indagini, depositata presso la segreteria della Procura Regionale.

A tale riguardo il possibile accesso generalizzato al fascicolo istruttorio è stato escluso dalla prevalente giurisprudenza contabile che ha precisato, sul piano degli effetti del diniego di accesso agli atti, che tale comportamento della Procura non determina l'inammissibilità dell'atto di citazione, se non quando si tratti di documenti espressamente richiamati nell'invito a dedurre che ne integrino il contenuto minimo necessario.

Va, pertanto, garantita la possibilità per il convenuto di prendere conoscenza di tutta la documentazione richiamata nell'invito a dedurre, pena il detrimento del suo inviolabile diritto di difesa.

Si tratta, comunque, di un diritto di accesso, dal punto di vista oggettivo, limitato e parziale.

A sostegno del richiamato orientamento giurisprudenziale va ricordato anche il D.P.C.M. 10 marzo 1999 n. 294, il quale - nel recare le "norme per la disciplina delle categorie di documenti in possesso degli organismi di informazione e di sicurezza sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, tenuto conto anche delle modifiche apportate dalla legge n. 15 del 2005" -

individua tra i documenti inaccessibili per motivi di riservatezza di terzi i rapporti alla Procura Generale ed alle Procure Regionali della Corte dei conti e richieste o relazioni, ove siano individuabili soggetti perseguibili di responsabilità amministrativa e penale in pendenza dei relativi procedimenti.

Fin'ora non è stato ravvisato alcun sospetto di incostituzionalità nelle norme che, nel disciplinare l'invito a dedurre, omettono di garantire l'accesso agli atti istruttori, in quanto da tale atto non derivano conseguenze di natura decisoria che possano condizionare l'esito del giudizio, ben potendo il convenuto in sede giudiziale svolgere le proprie difese dopo avere preso visione di tutti gli atti di causa.

E' da evidenziare che sia il deposito delle deduzioni che l'audizione richiesta al magistrato requirente dal soggetto invitato sono atti personali che non richiedono la presenza del difensore.

Per detti atti non esiste alcuna indicazione di tipo normativo, per cui il modus operandi scaturisce dalla prassi e dal buon senso dei singoli Pubblici Ministeri, i quali possono consentire o meno la presenza del difensore e possono dare o non dare atto nel verbale di audizione dell'assistenza tecnica al presunto responsabile.

Personalmente ritengo che la presenza del difensore nella fase dell'invito ed in sede di audizione personale richiesta dal

magistrato requirente o dall'invitato debba essere garantita e sia molto utile al fine di mantenere l'istruttoria in un alveo processuale corretto e rispettoso del diritto di difesa del presunto responsabile di danno erariale.

Sulla base della normativa vigente le deduzione depositate dovrebbero essere sottoscritte solo dal presunto responsabile ma, nel caso in cui siano presentate dal difensore, è da ritenere che esse possono essere valutate dal pubblico ministero senza alcuna preclusione.

Il Pubblico Ministero non è obbligato a motivare le deduzioni depositate dai presunti responsabili, avendo esclusivamente l'onere di dare prova delle contestazioni contenute nell'atto di citazione (art. 2697 c.c.).

In tal senso la giurisprudenza contabile (tra le tante, Corte dei conti, SS. RR. QM n. 7 del 1998).

In ordine ai tempi e alle garanzie del processo, si parla da tempo della riforma del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti che è fortemente datato (R.D. n. 1038 del 13.8.1933).

Al riguardo, appare opportuno evidenziare che un nuovo regolamento di procedura rispettoso dei diritti di tutte le parti processuali, in sintonia con i principi del novellato art. 111 della

Costituzione, è auspicabile, a condizione però, che non sia foriero di disarticolazioni processuali e non contenga prescrizioni tali da allungare in modo eccessivo i tempi del giudizio contabile.

Ritengo che qualunque riforma debba tener presente che l'attuale regolamento di procedura, seppur datato e con qualche difetto, consente in una sola udienza dibattimentale e in tempi brevi di giungere alla definizione del giudizio.

Francamente non mi pare un risultato trascurabile.

La celerità del processo vigente è un bene da conservare, anche perché è una caratteristica non molto ricorrente nell'attuale momento storico.

Un nuovo regolamento dovrebbe migliorare e non peggiorare lo stato del giudizio contabile.

Con riferimento alla riforma complessiva della Corte dei conti è auspicabile la partecipazione condivisa di tutti i soggetti coinvolti.

Sul modello della riforma della giustizia amministrativa dovrebbe essere previsto una delega legislativa contenente i principi generali e la esplicita previsione del rispetto delle vigenti garanzie poste dalla Carta Costituzionale a tutela delle funzioni attribuite alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda il disegno di legge Costituzionale sul

pareggio di bilancio, approvato dal Senato qualche giorno fa, bisogna segnalare che non ha trovato accoglimento il maggiore coinvolgimento del giudice contabile e soprattutto la possibilità per la Corte dei conti di un maggiore ricorso alla Corte costituzionale, auspicio affermato anche dal Presidente Giampaolino nella relazione tenuta in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2012 e in altre occasioni pubbliche in cui si è pronunciato sull'argomento.

Nel nuovo articolato dell'articolo 81 della Costituzione è prevista "l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

Vi è da evidenziare che il nuovo organismo verificherà gli effetti della spesa scaturenti da provvedimenti approvati dal parlamento, quindi, nella sostanza, ci sarà una commistione tra controllori e controllati, anche se siamo ad un livello parlamentare.

Senza entrare nel merito della nuova disposizione costituzionale e pur prendendo atto che non vi è la violazione palese di alcuna norma costituzionale, si deve rilevare che non è rispettato un principio giuridico comunemente condiviso dagli ordinamenti costituzionali di tutte le democrazie occidentali, ossia la divisione e contrapposizione dei poteri (legislativo, esecutivo e giurisdizionale).

Tra l'altro, sulla materia esiste già la Corte dei conti che ha precise attribuzioni costituzionali, per cui la nuova autorità non potrà non avere interferenze con le funzioni di sana e corretta gestione delle pubbliche risorse attribuite alla Magistratura contabile dalla Carta Costituzionale a tutela della finanza pubblica.

Sull'art. 81, 4° comma, della Costituzione vigente, si è espressa la Corte Costituzionale con sentenza n. 70 del 21 marzo 2012.

Con detta sentenza il giudice delle leggi ha statuito importanti principi che dovranno avere valore anche con il novellato art. 81 Cost..

Auspico una rapida approvazione delle iniziative legislative relative all'anticorruzione, ambito nel quale il giudice contabile potrebbe portare un contributo di rilievo ai fini della lotta a detto fenomeno corruttivo.

Ritengo che tutti i provvedimenti adottati recentemente dal Governo in materia di manovre finanziarie, improntate al massimo rigore di contenimento della spesa pubblica, farebbero pensare ed auspicare ad un potenziamento della magistratura contabile, evento che invece non traspare dall'azione dell'esecutivo, considerato che le risorse e gli strumenti operativi messi a disposizione della magistratura contabile appaiono sempre più limitati ed insufficienti.

Mancano leggi che conferiscono poteri idonei a dare incisività all'azione requirente, anzi come evidenziato in questa relazione, in alcuni casi sono state emanate disposizioni di legge che hanno fortemente limitato la capacità di intervento della Corte dei conti.

In questo quadro desta sconcerto il finanziamento pubblico ai partiti politici che è determinato dalla attuale legislazione in un misura che va molto al di là delle effettive necessità, circa quattro volte le spese sostenute.

Un'ultima considerazione: viviamo un momento veramente drammatico per la tenuta dei conti pubblici, si tagliano i finanziamenti ovunque e senza tanti riguardi anche nei confronti di categorie bisognose di tutela, eppure, vediamo proliferare l'istituzione di numerose nuove Authority, foriere di evidenti maggiori oneri per il bilancio dello Stato perchè in molti casi non sono alternative alle normali e tradizionali strutture pubbliche già esistenti, ma si aggiungono ad esse.

Questo modo di operare non mi pare molto coerente e giusto nei riguardi dei contribuenti, considerato che la pressione fiscale ha raggiunto livelli veramente eccessivi e poco riscontrabili in altri paesi. Ovviamente parlo dei contribuenti fedeli e non quelli infedeli che non pagano le tasse.

Con riferimento alle riforme della giustizia di cui si parla in continuazione, contenenti anche innovazioni riguardanti la figura del pubblico ministero, è bene tener presente le garanzie costituzionali introdotte dai nostri padri costituenti, i quali avevano tanto a cuore l'interesse dei cittadini, componenti dello Stato-Comunità, concetto molto diverso e qualche volta molto distante da quello dello Stato-persona.

Far coincidere gli interessi dello Stato-Comunità con quelli dello Stato-persona, significa dare compiuta realizzazione al precetto costituzionale secondo il quale si amministra in nome del popolo sovrano ed esclusivamente nell'interesse dello stesso.