



Corte dei Conti
Il Presidente

Roma, 8 luglio 2010

1. Nel dare inizio a questa mia Presidenza, ho ritenuto non solo opportuno ma, altresì, necessario incontrare i Presidenti delle varie Sezioni, attraverso la cui opera l'attività della Corte, nella sua varietà e molteplicità, si articola e si realizza quotidianamente.

Questo perché è in tutte e ciascuna di queste attività e nei singoli e specifici atti e provvedimenti che ne costituiscono gli elementi costitutivi e le rendono concrete, che la Corte vive e si realizza compiutamente, svolgendo tutte le funzioni che l'Ordinamento le affida.

Ed in un simile contesto, con riferimento all'esercizio di tali funzioni ed alle molteplici problematiche che le attraversano, ho inteso incontrarmi immediatamente con voi, prima ancora che come Presidente di questa Corte, come Presidente tra Presidenti, ed, anzi, magistrato fra magistrati, sospinto dalla vostra stessa volontà di dare a dette funzioni la migliore e più completa attuazione, allo scopo di rendere un servizio sempre più efficace al Paese ed alla collettività.

2. Questo è il secondo di tali incontri, essendosi già tenuto nei giorni scorsi quello dedicato alle Sezioni di controllo.

Sono da sempre e sarò sempre convinto dell'inscindibilità delle due funzioni svolte dalla Corte e della necessità (per l'ordinamento e non certo per la sola Corte) che esse siano sempre svolte unitariamente, così

da sostenersi e fecondarsi reciprocamente, al fine di portare un sempre maggior frutto e, soprattutto, come appresso dirò, al fine di dar luogo ad un momento di chiusura dell'ordinamento della Corte e della tutela dei beni che essa assicura.

In tal senso, le due funzioni della Corte, quella di controllo e quella giurisdizionale, devono intendersi non come due rette parallele ma come due rami di una stessa pianta ovvero come due bracci della stessa volta che insieme sostengono un medesimo architrave. E di tutto ciò deve essere data contezza al Parlamento attraverso l'attività di referto.

E se è vero che è su questo architrave che tutto l'edificio della Corte poggia è altresì vero che della solidità di entrambi questi sostegni occorre preoccuparsi per assicurarne la sempre maggiore solidità.

Per vari motivi, anche di valore storico, la prima riunione è stata dedicata ai Presidenti delle Sezioni di controllo, avendo la Corte nella funzione di controllo la sua genesi primaria, la sua ragione fondante e la sua missione principale (gli anglofoni direbbero il suo *core business*).

Ma non vi è dubbio che il mio cuore batte con più vigore ed attenzione, non foss'altro che per la mia storia professionale, per le tematiche della giurisdizione, cui ho dedicato gran parte della mia vita di magistrato contabile e, prima ancora, di magistrato ordinario.

All'analisi intorno alla natura della giurisdizione contabile e alle prospettive della sua evoluzione, ho personalmente contribuito non solo come Consigliere e Presidente di sezione ma, altresì, come autore di qualche scritto nella materia.

Anzi, se mi è consentito un riferimento personale – ma qui la vostra benevolenza deve essere generosa – dei diversi istituti e delle diverse problematiche (tra cui, il pubblico impiego, la protezione civile, i lavori pubblici), l'unica nella quale l'ordinamento, inteso questo nella sua completezza di legislazione e di interpretazione giurisprudenziale, si è evoluta nei sensi che personalmente avevo avvertito agli inizi degli anni '70, è stata proprio quella della giurisdizione contabile.

E ciò forse perché, consentitemi di dirlo, era la materia che forse io più appieno vivevo e sentivo, in una simbiosi tra ragione e sentimento, che mi è capitato di ricordare nella parte conclusionale della mia ultima relazione alla Camera come Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

3. Sarebbe fuor di luogo che io qui ricordassi che la diversa natura delle funzioni svolte dalla Corte e l'inscindibilità delle stesse rende necessarie alcune premesse sistematiche.

In ogni atto di controllo, in ogni sentenza, in ogni provvedimento, vi è una scintilla di ciò che è la Corte nella sua interezza ed è la somma di questi singoli atti che compone il quadro unitario della sua funzione; anzi, della sua missione all'interno dell'attuale tessuto costituzionale.

La Corte, non solo per come essa è stata immaginata e disegnata dal Costituente e poi disciplinata dal Legislatore, ma per come essa ci è stata consegnata da una lunga e secolare tradizione giuridica, rappresenta, come diceva uno dei suoi più prestigiosi Presidenti, Ferdinando Carbone e come ho ricordato nel mio saluto al Consiglio di Presidenza, una “cerniera” fra il potere legislativo e il potere esecutivo.

Oggi, in un mutato contesto ordinamentale, che ha visto, da un lato, accentuarsi le spinte federaliste e le istanze di decentramento e, dall'altro, l'accelerazione del movimento comunitario, la Corte vede ancor più valorizzato il suo ruolo di cerniera dell'intero ordinamento, in quanto organo di collegamento tra le varie amministrazioni (non solo nazionali), con il compito di vigilare sulla legalità, correttezza ed economicità dell'intera loro attività e, dunque, momento di raccordo e sintesi finale tra tutte le diverse istituzioni che compongono il sempre più vasto e variegato universo delle pubbliche amministrazioni.

Diverse, com'è noto, sono le ragioni che giustificano questa posizione centrale della Corte rispetto alle altre Istituzioni dell'ordinamento, non ultima, se non soprattutto, la sua organizzazione territoriale, che ne fa un Istituto ben presente e radicato nelle realtà regionali, al tempo stesso inscindibilmente connesso (per ragioni anche storiche) al tessuto dello Stato centrale.

Tale vocazione di momento unitario in un sistema pluristituzionale è accentuata dalla natura e dalla portata delle sue stesse funzioni, che ha come elemento di chiusura l'esercizio dell'attività giurisdizionale.

4. La nostra giurisdizione, infatti, ha natura e funzioni assolutamente peculiari che la rendono fondamentale ed indispensabile per la tenuta delle altre funzioni della Corte.

La nostra giurisdizione, com'è noto, ha funzione di momento di chiusura del sistema, che altrimenti resterebbe privo di un'efficace misura di tutela per i beni per i quali esso è previsto.

Trattasi di un momento di chiusura non necessario ma eventuale, che si aziona allorchè si verifica la lesione dei beni alla cui tutela il sistema della Corte dei conti è preposto.

Ne consegue che la sua indagine è a tutto campo, indipendentemente dagli interessi particolari volta per volta coinvolti ed ha come stella polare il rispetto dei parametri di correttezza dell'azione amministrativa declinati dall'art. 97 Cost.

L'esistenza di un danno erariale, nella sua più ampia accezione di danno all'efficienza ed alla funzionalità dell'azione amministrativa ovvero all'immagine stessa dell'amministrazione, consente al giudice contabile di sottoporre a verifica l'efficienza, l'efficacia e la correttezza dell'intera attività amministrativa, verificandone la corrispondenza ai noti parametri costituzionali del ricordato art. 97 Cost.

In tal senso, va ribadita la specificità dell'azione di accertamento del danno erariale rispetto a tutte le altre azioni ad essa affini; non solo rispetto ai giudizi di parte proposti innanzi al giudice amministrativo o civile, ma, altresì, rispetto a quello, anch'esso di genesi officiosa, proposto dinanzi al giudice penale.

Quest'ultimo, infatti, giudica di una specifica condotta per verificare la sussistenza degli elementi costitutivi del reato; il giudice contabile, prendendo avvio dall'esistenza di un danno erariale, sottopone a verifica l'attività amministrativa, allo scopo non solo di reintegrare il patrimonio leso ma, anche, di guidare per il futuro l'operato del pubblico dipendente, o comunque del soggetto interessato, indirizzandolo al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle legge

(rispetto ai quali vi è stata, quindi, la funzionalizzazione delle pubbliche risorse).

In tal caso, dunque, oltre che l'aspetto repressivo viene in luce la valenza preventiva della misura, come, peraltro, fatto palese, per qualche aspetto, anche dall'istituto della riduzione dell'addebito.

La portata generale dell'indagine e la valenza oserei dire regolatoria della misura, evidenziano non solo la peculiarità dello strumento ma, anche, la sua assoluta incisività e, dunque, ne rendono estremamente delicato l'uso.

In tal senso, è sempre auspicabile che se ne continui a fare un uso particolarmente equilibrato ed accorto, tale cioè da limitarne gli eccessi e da favorirne la funzione di stimolo al miglioramento dell'azione amministrativa, il cui ambito di riserva in capo all'amministrazione deve essere comunque rispettato (Cass. S.U. n.1378/2006).

L'ampiezza del campo d'indagine del giudice contabile, come a voi è ben noto, si è sempre più allargata, avendo ormai da tempo la giurisprudenza ritenuto presupposto indefettibile per la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile non già la qualifica di pubblico dipendente attribuita al convenuto, bensì il conferimento al medesimo di una determinata funzione da svolgere in favore della P.A., con contestuale suo inserimento nella complessiva organizzazione pubblica ed affidamento di risorse finalizzate alla soddisfazione di esigenze di ordine generale.

Tale indirizzo ha trovato l'autorevole avallo, come a voi noto, della Corte di Cassazione (Cass. S.S. U.U. 1° marzo 2006, n. 4511) che ha,

di recente, tracciato la più avanzata (allo stato) linea discrezionale tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile. Il baricentro - afferma la sentenza in epigrafe - si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato o un ente pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione di un contributo, e l'incidenza sia tale da potere determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile.

Viene così definito l'ambito di una giurisdizione che si sostanzia e si identifica per l'oggetto, in ragione della naturale tendenza espansiva dell'art. 103, co. 2° della Costituzione, affermata all'inizio della mia attività in questa Corte, ed è posta a fondamentale garanzia di giustizia sostanziale nell'ordinamento statale contemporaneo, in quanto controllo degli amministratori, sia politici che amministrativi, sull'attività di spendita del pubblico denaro, di gestione di beni patrimoniali e di comportamenti patrimonialmente rilevanti.

Si tratta di una linea di tendenziale espansione dei confini della giurisdizione contabile su cui occorrerà aprire un'approfondita riflessione, anche alla luce delle novità normative (si veda l'art. 16-bis della legge 28 febbraio 2008, n. 31, che ha convertito, con modificazioni, il

decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, c.d. decreto mille proroghe, che reca disposizioni sulla responsabilità degli amministratori di società quotate partecipate da amministrazioni pubbliche) e giurisprudenziali (si veda C. Cassazione, S.S. U.U., 19 dicembre 2009, n. 26806, che ha escluso la responsabilità per danno erariale degli amministratori di società a partecipazione pubblica di qualunque genere - maggioritaria o meno - limitando la giurisdizione della Corte dei conti alla sola responsabilità dei rappresentanti dei soci pubblici delle medesime società che, essendocene i presupposti, non abbiano, con dolo o colpa grave, promosso le azioni civile spettanti ai soci per tutelare i diritti e gli interessi degli stessi).

In definitiva, su tutta la complessiva materia degli ambiti della giurisdizione contabile di responsabilità è probabilmente giunto il momento di porre in essere un'attenta *actio finium regundorum* che consenta di superare schermi formali per assicurare sempre e comunque la tutela del patrimonio pubblico e la corretta gestione delle relative risorse.

Un ulteriore campo di indagine su cui mi preme richiamare l'attenzione, al fine di giungere ad una migliore sistematizzazione della materia, tenendo conto, anche in questo caso, delle intervenute novità legislative, è la tematica del danno all'immagine, caratterizzata prima da una notevole *vis expansiva* ed oggi oggetto di intervenuti normativi tesi a limitarne l'ambito di applicazione.

5. Un'ulteriore riflessione merita la giurisdizione pensionistica.

Non vi è dubbio che la previsione di una giurisdizione specifica per le pensioni dei pubblici dipendenti, distinta sia da quella relativa al

rapporto di pubblico impiego sia da quella inerente le controversie pensionistiche degli ex dipendenti privati, costituisca una peculiarità dell'ordinamento italiano che non ha giustificazioni di tipo sistematico.

Invero, un simile riparto di giurisdizione trova la sua ragion d'essere esclusivamente sul piano storico.

Con l'istituzione, avvenuta all'indomani dell'Unità d'Italia, di un compiuto sistema pensionistico per i dipendenti statali, com'è abbondantemente noto, la competenza a liquidare le relative pensioni fu affidata alla Corte dei conti, che vi provvedeva (nonostante la natura amministrativa della funzione) con le forme del procedimento giurisdizionale; il relativo contenzioso, invece, venne affidato al Consiglio di Stato.

Successivamente, la l. 14 agosto 1862, n. 800, al fine di unificare presso un unico organo le distinte funzioni (amministrative e giurisdizionali) esistenti in tale materia, com'è noto, trasferì alla Corte dei conti anche la competenza giurisdizionale in materia previdenziale (art. 11).

Come si vede, la Corte ha il merito storico di aver da sempre dato dignità giurisdizionale ad un'attività che nasceva con i connotati amministrativi, pur presentando profili di particolare delicatezza, in ragione degli interessi esistenziali connessi alla prestazione pensionistica; ed anzi, a tali interessi, in un'epoca storica in cui gli odierni valori costituzionali erano ancora di là da venire, la Corte per prima ha riconosciuto valore e sostanza di diritti fondamentali del cittadino, dando ad essi tutela nelle forme del processo.

Un altro merito, ancora, la Corte può ascriversi con riferimento alla materia pensionistica, quello cioè di aver avuto ragione dell'enorme arretrato che su di essa gravava da lungo tempo.

Il carico pensionistico della Corte dei Conti nel '94 si aggirava intorno al mezzo milione di cause; oggi tale arretrato, per quanto mi riferiscono in questi giorni gli uffici, non esiste quasi più.

Le cause di tale abnorme contenzioso pensionistico sono state varie: ricordo che i termini per fare domanda per ottenere una pensione di guerra sono rimasti aperti fino al 1982, nonostante la guerra fosse terminata nel 1945, e faccio notare come le numerose e continue modifiche in materia pensionistica, non sempre chiare o prive di elementi di contraddittorietà, abbiano spesso fornito materia ad un vasto numero di pensionati per proporre domande seriali.

Al quasi totale azzeramento dell'arretrato ha certamente contribuito la serietà e la professionalità con la quale i colleghi hanno affrontato il loro compito ma anche talune innovazioni legislative.

La creazione delle sezioni regionali, la devoluzione di tali questioni dalla competenza del collegio a quella del giudice monocratico, il sistema di doppio grado di giudizio che prevede il ricorso in secondo grado per le sole questioni di diritto, la funzione nomofilattica affidata alle sezioni riunite.

La buona prova data in questa materia, l'azzeramento di un enorme arretrato, la presenza di un sistema di norme processuali che si è rivelato efficace, deve rendere la Corte orgogliosa del lavoro svolto e spingerla non solo a presidiare tale materia ma anche a prendere iniziative per ancor meglio assolvere ai propri compiti.

Non può, infatti, non porsi il problema dell'assenza di un *corpus* normativo compiuto ed unitario; al contrario, il rito pensionistico costituisce il classico esempio di rito composito, disciplinato cioè da disposizioni sparse in testi normativi diversi, a volte novellate da norme contenute in leggi aventi più ampio e diverso oggetto, solo occasionalmente dedicate anche alla materia pensionistica.

Allo stesso tempo è legittimo chiedersi se sia possibile fare ancora di più, utilizzando l'esperienza finora maturata sia in funzione di elemento di conoscenza per il miglior contenimento della spesa pubblica in ambito previdenziale, sia per esportare tale patrimonio di professionalità in altri campi giurisdizionali affini.

6. Infine, deve farsi una doverosa menzione ai giudizi di conto, del quale ho avuto modo di segnalare, nel mio saluto al Consiglio di Presidenza, "il carattere quasi sacrale, pur nella sua scarna cadenza processuale".

Essi costituiscono, non solo la radice storica, ma, altresì, causa prima del nascere di una compiuta giurisdizione contabile.

Oggi la funzione del giudizio di conto rimane intatta, nel suo pieno significato di verifica, controllo e chiusura della regolarità di una gestione che abbia comportato il maneggio di risorse pubbliche.

Il solo deposito del conto, indipendentemente dall'eventuale instaurazione di un relativo giudizio, assume l'alto valore di momento conclusivo di una gestione ed insieme riconoscimento dell'alto magistero di questa Corte.

La Corte deve, quindi, mantenere la sua importante funzione di giudice in tali giudizi. Peraltro, essi rappresentano, con il loro afflusso di dati provenienti da tutte le realtà comunali e da molti degli enti pubblici, un patrimonio informativo di notevole valore che occorre, attraverso idonee ed opportune modalità, valorizzare pienamente.

In proposito, non posso non richiamare, come pure nella predetta occasione ho fatto, il principio che la Corte Costituzionale ebbe modo di richiamare quasi come “principio di diritto naturale” per cui è dovere di chi gestisce denaro altrui renderne il conto.

Luigi Giampaolino