



**CORTE DEI CONTI**

---

**Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio**

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016**

*Relazione orale del Presidente Ivan De Musso*



*Grazie della Vostra presenza e benvenuti all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti.*

*La Vostra partecipazione onora e accresce il prestigio di questa cerimonia.*

-----

*Anche quest'anno devo aprire la mia relazione con una vena polemica, ma è inevitabile, come comprenderete.*

*Lo scorso anno accennai a come i "nemici" della Corte dei conti assumano le vesti più variegate e si propongano a turno per gettare il discredito sul nostro Istituto. L'anno scorso il nemico si è materializzato in un modesto giornalista che, senza cognizione di causa e probabilmente sollecitato da qualche suggeritore occulto, aveva insinuato che la Corte dei conti italiana era la più costosa fra quelle europee: era stato facile ribattere che la Corte dei conti italiana è quella cui la legislazione nazionale attribuisce più ampie competenze e che svolge le sue funzioni a costo zero, considerato che le spese di*

*funzionamento vengono compensate con gli importi delle condanne al risarcimento del danno erariale.*

*Ma poiché i detrattori non mancano mai, quest'anno hanno assunto le sembianze di un illustre giurista, ex membro della Corte costituzionale, il quale in maniera a dir poco sconcertante – e soprattutto inelegante per una personalità come la sua - ha espresso, in un libro intervista sui massimi sistemi del diritto amministrativo in Italia (sfortunatamente per lui di scarso successo) un giudizio farneticante che non può che essere stato mosso da un livore personale (di cui è sconosciuta l'origine) e che darebbe da pensare anche a chi alla categoria dei magistrati della Corte non appartiene, ma che il “nostro” ha voluto gratuitamente offendere. Il giudizio – che conteneva tutti gli estremi della querela - sostanzialmente riteneva la magistratura contabile composta di magistrati dotati di scarsa preparazione e desiderosi solo di miglioramenti carrieristici ed economici (tralasciando il piccolo particolare che entrambi sono stabiliti dalla legge).*

*Fra le molte domande, una sola vorremmo rivolgergli visto il tema dell'inefficienza del sistema amministrativo italiano, nelle sue varie sfaccettature, che tanto lo affanna: quale contributo ha dato lui, che pure ne è un principe, per riformare l'Università italiana ed in particolare per eliminare le baronie di cui è sempre stato un fervente praticante?*

*Aspettiamo una risposta. Possibilmente sensata.*

*Perché tanta acredine? Credo ci sia una sola risposta plausibile: la Corte dei conti dà fastidio a certa gente e di fastidio, state pur certi, noi continueremo a darne e molto.*

-----

*Tema fondamentale e sempre attuale nell'ambito delle funzioni della Corte dei conti è quello della sua competenza giurisdizionale.*

*Uno degli argomenti trattati nella relazione dello scorso anno è stato quello dell'individuazione del giudice competente a conoscere delle responsabilità degli amministratori (e dei dipendenti) delle società partecipate da soggetti pubblici. E' un*

*tema ricorrente ogni volta che la Corte dei conti, attraverso l'iniziativa del Pubblico Ministero, tenta di salvaguardare il denaro della collettività esercitando l'azione di responsabilità amministrativo-contabile di cui è esclusiva titolare.*

*La posizione del giudice regolatore della giurisdizione è nota: in sintesi, poiché l'amministrazione ha scelto per l'espletamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare la forma della società è al regime civilistico che questa deve soggiacere e anche quando la partecipazione pubblica è totalitaria l'unica azione esperibile è quella di responsabilità sociale disciplinata dal codice civile e di competenza del giudice ordinario, in quanto l'eventuale danno è sofferto dal patrimonio della società e non del socio, salva la possibilità del giudice contabile di conoscere della responsabilità del rappresentante pubblico che siede nella società partecipata per non aver promosso in sede civile la stessa azione di responsabilità per il danno riverberatosi sul valore della partecipazione pubblica.*

*Ovviamente i convenuti dinanzi alla Corte dei conti per un*

*giudizio di responsabilità amministrativo-contabile e appartenenti ad una società partecipata, forti dell'orientamento della Cassazione, si affrettano ad interporre regolamento di giurisdizione per sottrarsi al processo, cioè all'unico processo al quale andranno incontro perché difficilmente verranno chiamati a rispondere di fronte al giudice ordinario del danno provocato con le proprie condotte illecite su iniziativa del socio pubblico che li ha nominati.*

*Almeno fino ad oggi questo è accaduto.*

*Un esempio lampante: Alitalia. Sappiamo tutti della recente condanna di amministratori e dirigenti da parte del giudice penale. Ebbene, accogliendo il ricorso per regolamento di giurisdizione, la Corte di cassazione ha sottratto alla Corte dei conti il giudizio di responsabilità contabile che la Procura regionale aveva attivato nei confronti degli stessi amministratori e dirigenti per il risarcimento del danno erariale di oltre due miliardi e mezzo di euro. Quanti euro di questi miliardi rientreranno ora nelle casse dell'erario?*

*Un altro esempio che è sotto gli occhi di tutti e che la Sezione affronterà nel prossimo mese di giugno (e sul quale credo si soffermerà il Procuratore regionale) è quello dello scandalo (perché di questo si tratta) della Metro C di Roma, il cui già elevato costo contrattuale miliardario ha prodotto, per il momento, solo crescita esponenziale dei costi ed inaccettabili ritardi esecutivi grazie, soprattutto, ad un numero esorbitante (45) di varianti (illegittime). Secondo la tesi della Procura – che si condivide – il Contraente Generale cui è affidata la realizzazione dell’opera non è soltanto la controparte dell’amministrazione, cioè non è soltanto l’appaltatore dei lavori, con la conseguenza che eventuali inadempimenti contrattuali devono essere contestati dinanzi il giudice ordinario attesa la natura privatistica del rapporto (secondo la giurisprudenza del giudice di legittimità), ma, rivestendo la posizione di “realizzatore globale dell’opera”, ritenuta oltretutto strategica, partecipa funzionalmente alla realizzazione del fine pubblico e le condotte produttive di danno erariale*



*emerge nello svolgimento di questo suo compito, che può definirsi vero e proprio munus publicum, non possono che essere conosciute dal giudice naturale ed esclusivo che è la Corte dei conti.*

*L'auspicio è che questa prospettazione giuridica della Procura possa convincere la Suprema Corte – che, verosimilmente, verrà investita della questione – a rivedere il proprio orientamento irrigiditosi su una posizione che, secondo la Corte dei conti, non favorisce la tutela dell'interesse pubblico.*

*Ma c'è dell'altro. La Cassazione ha denegato la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti dei partiti politici, cioè le ha negato il giudizio sulle eventuali irregolarità nell'uso dei finanziamenti pubblici di cui gli stessi hanno beneficiato anteriormente alle riforme introdotte dalla l.n. 96/2012 e l.n. 149/2013.*

*La Suprema Corte ha motivato la propria pronuncia sul presupposto che il partito (o movimento) politico è un'associazione privata e che, pertanto, viene a mancare uno dei*

*presupposti che giustificano l'incardinazione della giurisdizione contabile e cioè il rapporto di servizio con l'amministrazione. Il partito politico, cioè, non è al servizio dello Stato-amministrazione, non è al servizio della collettività. Del fatto che non sia al servizio della collettività credo che ogni cittadino ne ha costantemente prove evidenti. In questo concordiamo con la Cassazione.*

*Il risultato della decisione della Cassazione nel caso alla stessa sottoposto (era quello della condotta illecita del tesoriere di un noto ex partito politico) è stato quello di annullare una sentenza di condanna che questa Sezione aveva emesso nei confronti del convenuto per oltre venti milioni di euro e che l'amministrazione stava già portando ad esecuzione incamerando parte del risarcimento.*

*Questi sono gli effetti di un orientamento giurisprudenziale che la Corte dei conti rispetta ma non condivide. Un orientamento che, vista la pervicacia con la quale la Suprema Corte ha consolidato il suo pensiero, avrebbe potuto essere*

*mutato soltanto da un intervento normativo. Ma l'auspicio, più volte formulato, dell'attribuzione della giurisdizione al giudice naturale – che è la Corte dei conti - è stato vanificato dalla cecità del legislatore che, per la salvaguardia delle risorse pubbliche in gioco in materia di società partecipate, ha dimostrato di confidare più in una improbabile progressiva riduzione del loro numero nel lungo termine e in una razionalizzazione delle stesse, sotto il profilo costitutivo e gestionale, che in una più efficace e immediata tutela giurisdizionale contro le condotte illecite dei suoi amministratori.*

*La Corte ne prende atto preoccupata. Torneremo certamente a parlare di risorse pubbliche disperse e di responsabilità non perseguite.*

*Che dire poi della RAI. La grande riforma dell'ente pubblico radio televisivo non è stata la tanto sbandierata indipendenza dal potere politico (che non c'è stata) ma la sottrazione della giurisdizione alla Corte dei conti, che aveva condannato alcuni amministratori e dirigenti ed altri erano sub iudicio.*

*E a proposito di interventi normativi e di tutela delle risorse pubbliche posso darvi conto degli effetti di una normativa ispirata al favor rei (favor rei è espressione generica, sappiamo tutti a favore di chi è finalizzata) che limita l'azione risarcitoria all'autore di un comportamento doloso o gravemente colposo e alla prescrizione di cinque anni.*

*Strano Paese è il nostro ove per la tutela del pubblico denaro è prevista una normativa più affievolita rispetto a quella concessa al privato, che gode di un'azione a tutela del proprio interesse estesa anche alla colpa lieve e ad un termine di prescrizione che può far valere nella sua totalità avendo una conoscenza del fatto dannoso più tempestiva di quanto possa avere il soggetto pubblico.*

*Abbiamo calcolato che per effetto delle limitazioni imposte all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa di competenza della Corte dei conti è stato impedito nel 2015 il recupero di oltre trenta milioni di euro nei giudizi incardinati dinnanzi la sola Sezione Lazio.*

*In una fase storica in cui si sono adottate misure serie per tentare di combattere la corruzione sarebbe il caso di rafforzare anche gli strumenti processuali per perseguire le condotte di cattiva gestione delle risorse pubbliche.*

-----

*Come ho sottolineato lo scorso anno, l'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce oltre che un momento di riflessione sull'attività giudiziaria svolta nell'anno trascorso, l'occasione più adatta per informare la collettività, al cui servizio siamo preposti, dei risultati raggiunti; per rispondere, in sostanza, di quello che abbiamo fatto.*

*Inizio con un dato: la Sezione Lazio non ha arretrato.*

*La discussione di ogni nuovo giudizio viene fissata entro il termine minimo (90 giorni) previsto dalla legge per la tutela del diritto di difesa.*

*Richiamerò, fra le molte pronunce della Sezione, quelle che rivestono un più marcato valore giuridico, ma anche sociale.*

***In materia di appalti**, è stata accertata la responsabilità dei*

*componenti delle commissioni di valutazione e di collaudo che nell'ambito di un accordo bonario, che Anas s.p.a. aveva concluso con il Contraente generale, avevano riconosciuto risarcimenti spropositati e non documentati (sent. n. 256/15). C'è da sottolineare che in questo giudizio, il maggiore responsabile del danno erariale, e cioè proprio il Contraente generale, non ha potuto essere soggetto di condanna perché la Cassazione non lo ha ritenuto assoggettabile alla giurisdizione contabile (Cass. SS.UU. n. 16240/2014).*

*In altra fattispecie, nell'ambito dei lavori autostradali denominati "Corridoio Tirrenico Meridionale (A12 – Pontinia – Appia), è stata affidata, da una società mista della Regione Lazio (nel periodo 2004-2010) a socio privato di minoranza tutta l'attività progettuale preliminare e definitiva senza gara, in violazione delle norme comunitarie e senza tener conto dei rilievi della Commissione europea (sent. n. 379/15).*

*In tema di **pubblico impiego**, è stata riconosciuta la illiceità di un certo numero di assunzioni, da parte di società totalmente*

*partecipate dal Comune di Roma, attribuendo ai dipendenti retribuzioni superiori ai livelli professionali di cui gli stessi erano in possesso (sent. n. 449/15). E' una tranche della c.d. parentopoli di Roma Capitale.*

*Ma dove l'illecito amministrativo ha raggiunto il fondo della deriva morale è nel **settore sanitario**, ancora una volta ostaggio di alcune strutture sanitarie private, inserite nel sistema sanitario regionale, prive di ogni scrupolo pur di incamerare illegittimi rimborsi per prestazioni che non potrebbero erogare (in quanto non autorizzate e/o accreditate) o non erogate o mistificando per specialistiche prestazioni ordinarie e minimali per lucrare le ingenti differenze tariffarie.*

*La vicenda del noto ospedale romano che l'Autorità nazionale anticorruzione ha commissariato è a tutti nota.*

*C'è da aggiungere che, in materia di responsabilità professionale del personale, è stata tolta alla Corte dei conti la possibilità di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti dei medici per il danno indiretto prodotto all'erario da errore*

*professionale.*

*Anche in questo caso ogni commento è superfluo.*

*Per quanto riguarda le fattispecie affrontate dal Giudice unico delle **pensioni**, degni di menzione sono i casi di domanda di applicazione dei benefici previsti per i lavoratori sottoposti al “rischio amianto”, che hanno richiesto una approfondita istruttoria per distinguere (ed escludere) quelle che si presentavano come pretestuose rivendicazioni prive dei requisiti richiesti dalla legge. Nella specie, si trattava di personale amministrativo mai venuto a contatto con polveri di amianto e le cui condizioni lavorative non avevano mai messo in pericolo la loro salute.*

*Il rispetto dell'**obbligo di rendicontazione** della gestione di denaro, valori e beni pubblici, che si traduce proceduralmente nella sottoposizione del conto dell'agente contabile al giudizio della Corte dei conti, è un argomento più volte affrontato nelle precedenti relazioni ma che la Sezione ritiene di perdurante importanza. L'attività di collaborazione della Sezione con gli*



*enti i cui agenti sono soggetti a tale tipo di giudizio è continuata anche nel corso del 2015 con precipua attenzione per quelli di grande rilevanza istituzionale.*

*Ma nell'anno trascorso si deve rilevare un forte rallentamento della collaborazione di alcuni enti a fronte della sensibilità alla soluzione delle varie problematiche che ha sempre contraddistinto l'approccio istituzionale della Sezione.*

*Probabilmente affaticata dai problemi che hanno invaso la propria amministrazione, Roma Capitale non ha presentato le contabilità concernenti le gestioni di alcune attività di riscossione affidate ad agenti esterni (per fare un esempio: la società affidataria della riscossione del prezzo dei biglietti per il Colosseo), con la conseguenza di costringere la Sezione a trasmettere gli atti alla Procura regionale per le azioni di sua competenza. E nella vasta tematica della rendicontazione - con tutti gli aspetti suoi propri di responsabilità – può farsi rientrare anche lo scandalo recentemente riemerso di “affittopoli”, di cui abbiamo già avuto un assaggio con la condanna di un dirigente*

*che aveva consentito che un'associazione usufruisse per lungo tempo di un appartamento di proprietà del Comune di Roma con un abbattimento dell'80% del canone di mercato.*

*Non è dovuto invece a contingenti difficoltà amministrativo-organizzative il diniego alla resa del conto giudiziale da parte del Consiglio Superiore della Magistratura.*

*Secondo tale Alto Consesso, la sua rilevanza costituzionale e la titolarità di autonomia amministrativa e contabile escluderebbero l'assoggettabilità degli agenti contabili operanti nel proprio ambito al giudizio di conto.*

*Niente di più erroneo secondo la visione di questa Sezione. Il C.S.M., pur essendo un organo di rilevanza costituzionale, rimane soggetto all'obbligo della resa del conto giudiziale, così come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione in analoghe fattispecie, obbligo dal quale la stessa Corte costituzionale ha escluso solo gli organi costituzionali c.d. "supremi", e cioè il Parlamento, la Presidenza della Repubblica e la stessa Corte costituzionale.*

*Quello del C.S.M. non è, ne siamo convinti, un diniego mosso dall'intenzione di coprire qualche irregolarità gestionale, ma dall'insofferenza istituzionale di essere sottoposto al controllo di un altro organo dello Stato di cui non riconosce, nella specifica materia, l'autorità. In sostanza un peccato di superbia che la Sezione ha ricondotto nei corretti canoni del consolidato orientamento giurisprudenziale.*

*Chiudo con un'ultima considerazione: oggi si avverte sempre più la necessità della razionalizzazione della spesa pubblica, della riduzione degli sprechi e dell'ottimizzazione dell'utilizzo delle scarse risorse disponibili, recuperando quanto delle risorse pubbliche viene sottratto alla collettività perseguendo le condotte illecite dei cattivi amministratori. Oggi si dovrebbe avvertire sempre più la necessità della presenza e dell'azione della Corte dei conti.*

*Grazie per la cortese attenzione.*