



**CORTE DEI CONTI**  
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

**RELAZIONE**  
**del Presidente Alberto Avòli**

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

**Perugia, 28 febbraio 2014**  
Procuratore Regionale Agostino Chiappiniello



Perugia, 28 febbraio 2014

Signore e Signori,

la perdurante e grave crisi che caratterizza il nostro tempo, nella complessità e nella molteplicità delle sue cause, deve essere collocata nel percorso di globalizzazione che si è sviluppato attraverso dinamiche temporali estremamente accelerate e con il continuo evolversi degli scenari socioeconomici, ai quali non sono state date sinora risposte tempestive ed efficaci.

E' di questi giorni la notizia che il sopravvenuto rallentamento di alcune delle economie emergenti (Argentina, India e la stessa Cina in primo luogo) sta profilando un ritorno degli investimenti nell'Occidente, Europa compresa, in quanto ritenuta area maggiormente stabile e sicura.

Un riconoscimento che suona come una smentita nei confronti di quanti, ancora qualche mese fa, profetizzavano l'irreversibile decadenza del nostro sistema produttivo e finanziario.

Sistema che - forse andrebbe ricordato più spesso - affonda le proprie radici in almeno tre secoli di storia, dalla rivoluzione industriale inglese del settecento ad oggi.

Nella crescita troppo veloce dei Paesi emergenti sono presenti, fra gli altri, almeno due fattori di rischio particolarmente significativi: la frattura con le strutture sociali che, al di là delle apparenze, non riescono a tenere il passo con i ritmi di uno sviluppo troppo rapido, nonché il dirompente impatto dei modelli culturali occidentali nei confronti di elementi locali, autoctoni ed originari, il più delle volte tutt'altro che primitivi.

Un ritorno all'Occidente, dunque. Un ritorno all'Europa.

L'inizio, forse, dell'uscita per il nostro continente dalle secche di una crisi oramai troppo lunga.

Per l'Italia, però, quest'ottimismo, questo cauto ottimismo, rischia di perdersi nel baratro delle sue debolezze, delle sue contraddizioni, delle sue arretratezze.

Non ci si può infatti esimere dal porre l'attenzione su quei fattori che si ricollegano più da vicino al carente funzionamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione e, più in generale, alla non proficua gestione delle pubbliche risorse, intesa nei due momenti dell'acquisizione delle entrate e dell'impiego della ricchezza comune.

Molti osservatori – non solo all'estero – sono convinti che tali fattori costituiscano un ostacolo quasi insormontabile all'uscita dalla crisi dell'Italia: il devastante tasso di corruzione, la coriacea area dell'elusione e dell'evasione fiscale<sup>1</sup>, la tolleranza diffusa della cultura dell'illegalità, l'individualismo civico, il ritardo nella definizione di efficaci

---

<sup>1</sup> “L'evasione fiscale continua ad essere per il nostro Paese un problema di straordinaria gravità, fra le prime cause, se non la principale, delle difficoltà del sistema produttivo, dell'elevato costo del lavoro, dello squilibrio dei conti pubblici, del malessere sociale esistente”. Raffaele Squitieri, Presidente della Corte dei conti, Relazione scritta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, Roma 14 febbraio.

assetto di governance pubblica, i costi impropri della politica, l'inaffidabilità di molte infrastrutture.

Queste criticità sono tutte assolutamente reali e sarebbe davvero miracoloso riuscire a dimostrare la loro inconsistenza.

Fra tutte, la dilagante corruzione assume un posto tutto particolare, anche perché elide i valori più profondi della società, imbarbarisce i rapporti civili, incrementa pericolosamente il distacco dei cittadini dalle istituzioni.

La corruzione non appartiene solo alla politica o alla pubblica amministrazione. Essa invece si è allargata anche al settore privato, per cui oggi la si può definire come il dare o il promettere a taluno una qualche utilità indebita, materiale o immateriale, nel settore pubblico come in quello privato, affinché questi compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni, in violazione di un dovere che gli incombe.

In sostanza, i parametri identificativi della corruzione sono la "violazione di un dovere" o il "pregiudizio al normale esercizio di una funzione", pubblica o privata, come

controprestazione di un vantaggio indebito percepito dal corrotto <sup>2</sup>.

Nel settore della pubblica amministrazione, in particolare, la corruzione è favorita dalla presenza di strutture ferruginose, anticate, distanti dai cittadini, dalle procedure complesse, dai tempi di intervento ingiustificatamente lunghi, dai ritardi e disservizi talora voluti dagli stessi burocrati ed amministratori per trarne profitto personale, dalla compromissione della trasparenza nei processi decisionali, dalle lacune nell'efficacia dei regimi di contrasto (sia sanzionatori che riparatori).

E' fin troppo facile rilevare che nel nostro sistema sono presenti e ben radicate tutte queste situazioni di criticità.

E' però necessario non cadere nella trappola delle generalizzazioni demagogiche e nel velleitarismo degli struzzi.

Le generalizzazioni sono causa ed effetto della demagogia e la demagogia è la peggiore nemica, non solo della democrazia, ma anche dell'intelligenza e della saggezza del pensiero.

---

<sup>2</sup> Interessanti a riguardo sono la "Decisione quadro del Consiglio di Europa" n. 568 del 22 luglio 2003 e la "Comunicazione della Commissione Europea" n. 317 del 28 maggio 2013.

Non si può continuare a denigrare come corrotta tutta indistintamente la classe politica. Non si può persistere nel considerare tutti i dipendenti pubblici come degli inetti scaldi sedie. Non si può accusare gli insegnanti di essere degli inutili parolai, particolarmente dediti alle pratiche dell'assenteismo. Non si può credere che tutti i medici e tutti gli infermieri pubblici siano negligenti e impreparati, abili solo a prolungare le liste d'attesa. Non si può pensare ai magistrati come ad una casta di perversi persecutori *ad personam*, sempre più lontani dalla imparzialità del diritto e dall'equilibrio della giustizia.

Proprio l'esperienza della Corte dei conti, nel quotidiano esercizio delle proprie funzioni di controllo e giurisdizione, dimostra che esiste una buona e onesta politica, una buona e onesta amministrazione.

Nei palazzi delle più importanti istituzioni nazionali e regionali, nelle sedi dei più piccoli e sperduti comuni montani, siedono ed operano amministratori e funzionari realmente dediti al bene comune, i quali, talora con gravosi disagi personali, affrontano le mille emergenze quotidiane dei cittadini, cercando di assicurare loro almeno un sufficiente

livello dei servizi, pur in questi momenti di grande contenimento delle risorse.

Tutto ciò accade nelle regioni italiane, anche in quelle più disastrose; di certo anche nell'articolato contesto umbro.

Talora, però, questa classe dirigente politica ed amministrativa non trova il coraggio e la forza di denunciare e soprattutto di contrastare efficacemente il malaffare e la *malagestio* che la circondano, pur senza giungere all'omertà propriamente detta. In nome forse di un malinteso senso di appartenenza, ci si limita a prese di distanza e deplorazioni personali, magari forti nei toni, ma troppo spesso povere di conseguenze effettive.

La buona e sana politica, dunque, esiste ed è anche molto più diffusa di quanto non si ritenga comunemente.

Ad essa però l'invito a non nascondere il proprio sguardo di fronte alla realtà, come gli struzzi, a non voler negare l'evidenza di fronte alla corruzione e al malaffare.

Ogni silenzio compiacente, ogni cautela di colleganza, debbono far posto all'implacabile denuncia, alla definizione strategica di azioni di contrasto mirate ed efficaci; denuncia mai strumentale o superficiale, ma sempre rigorosa, seria ed equilibrata.

Le esperienze degli ultimi anni non sempre si sono mosse in quest'ottica costruttiva.

Troppo spesso alle lodevoli manifestazioni d'intento sono seguiti fatti e comportamenti di segno debole e contraddittorio, inidonei a prevenire, reprimere e poi colpire la piovra dell'illecito.

Si pensi alla legge 6 novembre 2012 n. 190 che, fra relazioni e comitati, rischia di non conseguire alcun sostanziale ed apprezzabile obiettivo, come del resto aveva previsto il Procuratore generale presso la Corte di appello di Perugia nella sua relazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario di qualche tempo fa.

Se la classe politica e amministrativa vuole vedere riconosciuta la propria onestà e la propria capacità, senza essere confusa con i corrotti e con gli speculatori, deve avere il coraggio di uscire fino in fondo allo scoperto, anche quando tutto ciò dovesse significare colpire esponenti della medesima area di appartenenza, persino della medesima corrente ideologica.

Fra i molti problemi dell'Italia un posto importante è occupato dalla frequente inaffidabilità del sistema legislativo.

Le norme sono strutturate spesso in modo da risultare di difficile interpretazione e di difficile applicabilità.

E' prevalsa negli ultimi decenni una tecnica legislativa fondata sulla moltiplicazione delle deroghe e delle proroghe, delle deroghe alle proroghe, delle proroghe alle deroghe.

Una tecnica legislativa che privilegia provvedimenti omnibus, con assoluta disomogeneità oggettiva, una tecnica legislativa che moltiplica all'infinito commi su commi, infarciti di richiami e rinvii ad altre disposizioni, di frequente contenenti a loro volta altri commi e altri rinvii; una tecnica legislativa dove è difficile percepire persino la finalità reale della norma, talora nascosta nell'ultima delle righe testuali, o mascherata, o simulata, quando non addirittura in contrasto rispetto agli obiettivi conclamati.

Non mancano neanche norme che, per la loro concreta esecuzione, presuppongono regolamenti di attuazione che non vengono mai definiti e si perdono nel nulla del generale dimenticatoio.

Un sistema normativo e legislativo dove, obiettivamente, non è difficile imbattersi nei più inconfessabili interessi lobbistici. Durante il procedimento di approvazione di una legge, soprattutto se di conversione di decreto, è tutt'altro che

impossibile inserire questa o quella norma, per tutelare interessi particolari altrimenti compromessi o conservare posizioni di privilegio in pericolo.

Solo il sistema normativo italiano può concepire ogni anno un decreto denominato “delle mille proroghe”!

Le evidenti criticità di questo sistema, si riflettono sui valori fondamentali della certezza del diritto e costituiscono un difficile ostacolo da superare per l’attrazione degli investimenti stranieri.

L’attività amministrativa, come già evidenziato, risente in modo particolare di questa caoticità e inaffidabilità normativa e regolamentare.

A titolo esemplificativo, si possono citare i settori dei tributi, della finanza locale, degli appalti, dell’urbanistica e dell’ambiente.

Le attualissime vicende relative alla disciplina delle tasse e delle imposte comunali esprimono, come meglio non si potrebbe, lo stato di confusione che regna sovrano in un terreno di grande impatto per i cittadini e per gli stessi Comuni, questi ultimi per di più, non in grado di poter fare affidamento su flussi di entrata stabili e razionalmente prevedibili.

Per inciso, nel susseguirsi delle fantasiose denominazioni (ICI, TARES, passando per IMU, TASI e TARSU), l'impatto complessivo del prelievo fiscale è andato sempre più ad incrementarsi, in un vortice esponenziale dove le esigenze di equità sostanziale, hanno finito per soccombere inesorabilmente a quelle di cassa.

Persino agli anziani ricoverati in case di assistenza è richiesto il pagamento delle imposte per la prima casa, come se non fosse più abitata; e parliamo di anziani molto spesso chiamati a sopportare non pochi oneri per la propria assistenza.

L'inadeguatezza del sistema normativo offre una comoda giustificazione alla propensione nazionale per lo scarso interesse al rispetto delle regole e, più in generale, a tutto ciò che è riconducibile alla "cosa comune".

Una giustificazione che costituisce spesso un comodo alibi per i furbetti.

Il recupero del valore della legalità è invocato come salvifico oramai da molte parti, qualche volta con sincera convinzione, talaltra più in apparenza che in realtà.

La legalità esprime un concetto talmente ampio da necessitare qualche approfondimento.

Il presupposto fondamentale perché si diffonda la propensione al puntuale rispetto delle regole, è costituito dalla loro adeguatezza e congruità rispetto all'utilità che si vuole raggiungere.

La comunità dei cittadini deve in qualche modo riconoscersi nei valori fondamentali e nei principi ispiratori dell'ordinamento complessivamente inteso.

Attualmente, invece, sembra allargarsi giorno per giorno la forbice di sfiducia fra i cittadini e il sistema delle regole.

E' dunque necessario più che mai avvicinarsi all'idea di legalità funzionale.

*Legalità funzionale* vuol dire che le norme debbono apparire ed essere concretamente orientate a perseguire una finalità utile, coerente con le ragioni della loro configurazione ed approvazione.

*Legalità funzionale* vuol dire che le norme debbono essere concepite in modo da onerare il meno possibile i cittadini di pesi superflui, inutili, addirittura controproducenti.

*Legalità funzionale* vuol dire una legislazione priva di regole che rimangano inapplicate in tutto o in parte, come le grida di manzoniana memoria.

*Legalità funzionale* significa attivare un sistema di regole connotate dalla chiarezza lessicale e dalla, sia pur relativa, comprensibilità sostanziale.

Un valido sistema giuridico deve poi essere in grado di espungere da sé tutte quelle norme che in qualche modo finiscono con il collidere con i valori fondamentali dell'ordinamento, con particolare riferimento a quelli ricompresi nella Carta costituzionale.

La pubblica amministrazione è titolare di una specifica responsabilità nel rendere efficace il sistema di regole che ad essa afferiscono, sistema che riveste, come è intuibile, una ricaduta di straordinaria importanza sui cittadini.

Una pubblica amministrazione, che sia veramente efficiente, deve dare applicazione alle norme nel modo più lineare e intelligente possibile, evitando tutti i superflui appesantimenti procedurali, lasciandosi guidare dal principio fondamentale del buon senso interpretativo.

Una pubblica amministrazione, che sia veramente efficace, applica senza indugio l'autotutela – anche in materia fiscale – ogni qual volta risulti che la propria azione e i propri atti siano viziati ovvero non rispondono più all'interesse generale.

Una pubblica amministrazione, che sia veramente efficiente, deve essere in grado di modificare le regole che si palesano all'evidenza dissonanti rispetto all'interesse pubblico generale, ovvero di promuovere le opportune procedure per la loro eliminazione o modifica.

Vi sono norme che, ove applicate rigorosamente, potrebbero produrre effetti diretti e/o indiretti addirittura contrastanti rispetto alle finalità perseguite e all'interesse generale.

Fra gli infiniti esempi, si può ricordare – se non altro per la sua attualità – la vicenda delle trattenute agli insegnanti, poi precipitosamente rientrate.

Nessuno dubita che tecnicamente le trattenute fossero dovute sulla base delle norme vigenti; ma chi, nascondendosi dietro il comodo paravento dell'*atto dovuto*, ha attivato il meccanismo restitutorio, non poteva non rendersi conto della gigantesca provocazione, che questa operazione avrebbe comportato nei confronti di una categoria di lavoratori fra le più colpite dal blocco dei contratti e dalle sempre più insostenibili condizioni di lavoro. E tutto ciò aggravato dalla pesantissima insufficienza delle risorse, a fronte della moltiplicazione delle responsabilità e delle aspettative delle famiglie e degli allievi.

Il dirigente del MEF che ha attivato il meccanismo recuperatorio avrebbe dovuto rendersi conto della situazione e, abbandonando una visione meramente ragionieristica, segnalare al vertice politico i rischi che si correvano con la passiva esecuzione delle norme vigenti e, nelle more dei provvedimenti correttivi, sospendere la disposizione dei recuperi.<sup>3</sup>

Troppo spesso, dietro l'esecuzione passiva di atti considerati dovuti e necessitati, si nasconde l'incapacità di cogliere l'inadeguatezza concreta delle regole e di attivarsi per la loro eliminazione ovvero, in alternativa, per la loro funzionalizzazione.

Sempre a riguardo di regole apparentemente prive di logica, si può ricordare quella per cui una ricetta del medico di base può contenere solo otto prescrizioni.

Non serve a contrastare il fenomeno degli accertamenti superflui e dell'improprio utilizzo di farmaci, posto che il medico può suddividere le prescrizioni in più ricette; dunque, il limite di otto non ha senso. Ben diverso sarebbe stato attivare un efficace sistema di monitoraggio, dal quale far

---

<sup>3</sup> Decreto legge 17 gennaio 2014 in corso di conversione recante "Disposizioni temporanee ed urgenti in materia di automatismi stipendiali del personale della scuola"

emergere specifici indicatori di criticità relativi all'eccessivo consumo farmaceutico, alla superfluità di accertamenti e di presidi sanitari. Ma il limite di otto non contribuisce minimamente a tutto questo.

Da qui potrebbe dipanarsi un lungo discorso sulla sconcertante superficialità di alcune delle norme sulla razionalizzazione della spesa, ben lontane dal rispondere al parametro di funzionalità, come appena illustrato.

La razionalizzazione della spesa, avviata nell'ultimo decennio, è stata certamente indispensabile per cercare di porre un argine all'indebitamento fuori controllo.

Tale razionalizzazione, sotto la spinta di continui impulsi di emergenza, si è però troppo spesso discostata dal seguire percorsi strategici di lungo respiro.

Si è affrontato il debito con tagli lineari alla spesa corrente e d'investimento, con ricaduta orizzontale, attraverso un aggravio senza precedenti del prelievo fiscale, andando a colpire in misura particolarmente dura il lavoro dipendente e il mondo della piccola e media imprenditoria, delle aziende, del commercio e dell'artigianato.

E' venuto il momento di cambiare il passo, come più volte rilevato dalla Corte nelle appropriate sedi ed occasioni istituzionali.

Occorre diminuire in tempi brevissimi l'incidenza del carico tributario, anche al fine di immettere liquidità nel sistema e dare una spinta alla capacità di spesa delle famiglie.

Anche perché, a ben vedere, il prelievo fiscale incide in termini reali con tassi ben superiori a quelli dichiarati dall'Amministrazione finanziaria.

I dati ufficiali sono infatti "costruiti" al netto di due voci che, viceversa, nei fatti finiscono per incrementare non poco la spesa fiscale dei contribuenti.

Mi riferisco innanzi tutto agli oneri per i commercialisti e, in genere, per l'assistenza fiscale, resa indispensabile dalla complessità e dal tecnicismo degli adempimenti.

Mi riferisco poi al regime delle sanzioni che, così come strutturato, rappresenta una vera e propria pressa, idonea a moltiplicare il carico tributario ben oltre il necessario, andando a colpire in modo non proporzionale anche irregolarità di poco conto, talora per di più neppure indice di volontà elusiva o evasiva.

La pubblica amministrazione ha subito a sua volta tagli di spesa generalizzati, che talora hanno colpito con maggiore forza gli enti storicamente più virtuosi.

La razionalizzazione è stata sinora un'occasione perduta per andare a colpire con la precisione del bisturi le tante patologie del sistema, consentendo un recupero di risorse senza effetti distorsivi tanto macroscopici.

Anzi, qualche volta, in nome della razionalizzazione (o spending review che dir si voglia), sono nati e cresciuti nuovi virgulti infestanti nei campi della pubblica amministrazione.

Si pensi alle privatizzazioni: avrebbero dovuto migliorare la qualità dell'azione pubblica, far risparmiare, magari produrre utili e profitti.

La realtà delle società partecipate pubbliche che ne è scaturita si è molto allontanata dalle aspettative degli ingenui e dai proclami degli illusionisti in cattiva fede.

Queste società sono state e, in parte, ancora sono una occasione imperdibile per la moltiplicazione delle clientele e per l'elusione di vincoli di spesa e di legalità (assunzioni fuori concorso e senza limiti di organico, sfornamento dei vincoli di spesa, ecc. ...).

Certo, per fortuna, non tutte le esperienze societarie sono state negative. Alcune hanno dato un'ottima prova di sé e sono state guidate da amministratori capaci ed onesti, riuscendo a raggiungere buoni risultati nel perseguimento delle finalità statutarie pubbliche loro affidate.

Il quadro generale rimane però complessivamente preoccupante e occorre sperare che la maggiore sensibilità, recentemente maturata sul problema, possa tradursi in provvedimenti e strategie che riportino a regime tutto il settore.

Non può non rilevarsi come, forse, in Umbria questa sensibilità sta trovando più che altrove positivi riscontri.

Del resto la vicenda delle cosiddette “privatizzazioni” costituisce uno specchio dei peggiori vizi della dirigenza politica. Non tanto per averla concepita, quanto per come la si è realizzata.

Come è stato sottolineato da un autorevole scrittore “questo modello ha avuto l'effetto di trasformare un modello di gestione, quello societario, da strumento di aziendalizzazione in strumento di protezione e nei casi peggiori un escamotage

per eludere i cosiddetti patti di stabilità e le regole di contabilità pubblica”.<sup>4</sup>

La razionalizzazione si è abbattuta sui bilanci regionali (spesa sanitaria) e degli enti locali con la forza di un tornado, comprimendo le risorse disponibili e soprattutto moltiplicando i fattori d’incertezza sui loro flussi finanziari, tanto da ostacolare la stessa possibilità di dare vita a serie politiche di bilancio e di riqualificazione selettiva della spesa. Ciò con il serio rischio di ricadute inaccettabili sulla qualità e sulla quantità delle prestazioni rese ai cittadini, di per sé chiamati, come detto, ad un peso fiscale gravosissimo e quindi giustamente portatori di aspettative per adeguate contropartite in termini di servizi e di welfare.

Non solo.

All’orizzonte si sta profilando un rischio ancora più pericoloso e cioè il progressivo sfaldamento della capacità della pubblica amministrazione alla progettazione strategica di lungo respiro.

---

<sup>4</sup> Sta in: FRANCESCO FIMMARO’ Società in house ed abuso del modello societario, Le società, 1/14 pag. 61. Roma

Con conseguenze strutturali gravissime, in quanto tutto ciò potrebbe comportare l'ulteriore e forse definitiva perdita di competitività del sistema dei servizi e delle infrastrutture.<sup>5</sup>

E' auspicabile invece mantenere alta la capacità di guardare lontano, di mantenere e, se possibile, implementare il necessario supporto culturale e tecnico.

Le risorse disponibili non debbono essere ulteriormente compresse e le poche disponibili vanno selettivamente indirizzate verso obiettivi primari.

Né possono essere trascurate le opportune politiche di reperimento dei mezzi finanziari necessari anche sviluppando ancora le modalità innovative di coinvolgimento di energie private.

Ma – ripeto – è fondamentale che non venga meno la progettualità strategica pubblica.

Esiste a riguardo un dato estremamente preoccupante: “E' proseguita infatti la flessione degli investimenti pubblici, oramai al di sotto del 2% del PIL, un valore arretrato al livello del 2003”.

---

<sup>5</sup> Numerosi comuni – fra i quali quello di Perugia – hanno positivamente formulato piani triennali non completamente finanziati, riservandosi di trovare in seguito le necessarie coperture.

“Le ragioni della flessione per spese di investimento sono note: percezione affievolita e maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale rispetto ad un ridimensionamento di molte categorie della spesa corrente, non comprimibilità oltre certi livelli della spesa corrente almeno nelle sue componenti obbligatorie, vincoli derivanti dal patto di stabilità interno”<sup>6</sup>.

La necessaria inversione di tendenza deve evitare qualsiasi ulteriore compressione nella disponibilità di risorse, dando certezza e chiarezza prospettica alla finanza locale, “premiando” gli enti a gestione virtuosa e aiutando quelli in difficoltà ad uscire dalle situazioni di criticità nelle quali siano entrati.

Altrettanto importante dovrebbe essere l’ottimizzazione dell’impiego delle risorse messe a disposizione dell’Unione Europea.

Come è noto, infatti, l’Italia rischia ogni anno di non utilizzare concretamente tali fondi, perdendo opportunità importanti.

---

<sup>6</sup> Raffaele Squitieri, Presidente della Corte dei conti, Relazione scritta per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2014, Roma, 14 febbraio.

Peraltro, in Umbria la situazione presenta oggettivamente dati migliori rispetto ad altre regioni, come si evince, ad esempio, dalla seguente tabella, riguardante il Fondo di Sviluppo Europeo.

AVANZAMENTO FINANZIARIO POR FSE 2007:2013 AL 31/12/2013					
ASSE	DOTAZIONE 2007-2013	IMPEGNI AL 31.12.2013	SPESA CERTIFICABILE AL 31.12.2013	AVANZAMENTO DEGLI IMPEGNI %	AVANZAMENTO DELLA SPESA %
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D=B/A</i>	<i>E=C/A</i>
ADATTABILITA'	49.533.582,00	37.372.748,46	29.451.233,71	<b>75,4</b>	<b>59,5</b>
OCCUPABILITA'	79.282.775,00	66.187.737,32	54.749.903,87	<b>83,5</b>	<b>69,1</b>
INCLUSIONE SOCIALE	38.888.530,00	32.121.224,25	26.602.279,63	<b>82,6</b>	<b>68,4</b>
CAPITALE UMANO	45.113.252,00	37.588.586,65	26.066.983,81	<b>83,3</b>	<b>57,8</b>
TRANSNAZIONALITA' E INTERREGIONALITA'	5.471.415,00	4.188.226,55	1.952.405,86	<b>76,5</b>	<b>35,7</b>
ASSISTENZA TECNICA	9.095.398,00	6.512.760,49	3.701.387,48	<b>71,6</b>	<b>40,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>227.384.952,00</b>	<b>183.971.283,72</b>	<b>142.524.194,36</b>	<b>80,9</b>	<b>62,7</b>
Superamento della soglia di disimpegno automatico delle risorse (Regola N+2 art. 93 del Reg. CE n. 1083/2006)					
Tabella tratta dalla Relazione 2013 Regione Umbria sullo stato di attuazione del POR FSE.					

Il perseguimento di quest'obiettivo deve essere accompagnato dal rafforzamento delle reti di sicurezza rappresentate da un adeguato e funzionale sistema dei controlli, in grado di prevenire tutte le eventuali patologiche deviazioni gestionali e

di colpire le specifiche derive rappresentate dall'illecito e dalla colpevole incuria nel perseguire il bene pubblico.

Reti che vedono la Corte dei conti in primo piano.

E' alle fasi conclusive il dibattito sul futuro delle Province, che, con ogni probabilità, diventeranno enti di secondo livello.

Da questa riforma ci si attendono risparmi di ammontare più che significativo.

Intanto va riconosciuto che le Province, nella loro storia più che secolare, non hanno affatto demeritato sul piano istituzionale.

Il modello organizzativo provinciale è peraltro presente in altri Stati europei dove non viene messo in discussione. Come in Francia dove l'assetto del territorio si basa sulle Regioni e sui Dipartimenti.

La crisi delle province italiane ha avuto un'accelerazione allorquando, negli ultimi due decenni, ne sono state istituite molte nuove, alcune probabilmente al di fuori di necessità reali del relativo territorio, rispondenti piuttosto a logiche campanilistiche e di moltiplicazione delle clientele.

La questione provinciale deve essere affrontata da una diversa prospettiva.

L'eventuale soppressione o, meglio, trasformazione delle Province dovrebbe partire dalla analisi delle funzioni pubbliche gestite dagli enti che operano sul territorio.

Si dovrebbe procedere attraverso una puntuale ricostruzione delle funzioni dei vari enti subregionali e quindi attraverso una loro "allocazione" secondo criteri di riparto razionale.

In ogni caso bisogna assicurarsi che al conferimento di una competenza si accompagni sempre la provvista delle risorse necessarie.

La razionalizzazione così concepita si deve estendere soprattutto ai numerosi enti ed agenzie che, come articolazioni delle regioni, o in via autonoma si sono collocati nel territorio per la gestione parcellizzata di determinati servizi; enti la cui origine ha avuto una valenza profondamente clientelare.

In generale, la revisione delle strutture amministrative minori e delle società partecipate dovrà produrre un nuovo assetto delle competenze organico ed adeguato al recupero della qualità e della economicità della gestione dei servizi. Un riassetto – fra l'altro – che consenta la chiara identificabilità delle responsabilità gestionali e degli oneri sopportati dai cittadini per il mantenimento dei servizi.

Il rischio invece è quello di un intervento confuso e confusionario, dove il conclamato intento del controllo della spesa finisca con il restare fine a se stesso, producendo un disallineamento nel riparto delle competenze e quindi, a lungo andare determinando, effetti contrari a quelli desiderati e proclamati.

In Umbria, come è noto, qualche iniziativa positiva è stata intrapresa negli anni più recenti, nell'ambito di un percorso ancora tutt'altro che concluso, che ha visto coinvolti i settori del turismo, dell'agricoltura e della sanità<sup>7</sup>.

Il riordino delle funzioni locali non può discostarsi del resto da quello delle residue competenze statali.

L'amministrazione statale è sempre più in affanno a poter assolvere al meglio i propri compiti sul territorio.

Con la conseguenza di processi di accorpamento degli uffici in macroregioni e con il conseguente rischio di un ulteriore allontanamento dei cittadini verso l'amministrazione.

---

<sup>7</sup> Con legge regionale n. 12/11 è stato disposto lo scioglimento dell'ARUSIA, agenzia regionale per lo sviluppo in agricoltura. Con legge regionale n. 18/11 sono state soppresse le comunità montane. Con la legge regionale n. 10/12 è stata soppressa l'agenzia regionale per lo sviluppo turistico ed infine con legge n. 18/12 sono state accorpate le unità sanitarie locali, sono state istituite le Aziende ospedaliere integrate ed è stata soppressa l'Agenzia per la sanità.

L'Umbria, essendo una Regione "piccola", è costretta a subire questa involuzione organizzativa in importanti settori, come la scuola e le infrastrutture.

Involuzione per di più portata avanti in modo caotico e approssimativo. Così risulta soppresso il posto di Dirigente generale della Direzione scolastica, senza che sia stata effettuata la formale aggregazione ad altra direzione. Con la conseguenza che gli Uffici umbri continuano ad operare di fatto in una situazione di estrema precarietà di stato giuridico. E malgrado ciò hanno comunque assicurato al meglio l'avvio dell'anno scolastico e garantiscono a tutt'oggi il regolare servizio.

Di fronte a questa complessa e pesante crisi, di fronte alle tante criticità quotidiane, rischia di prendere il sopravvento una sensazione di gravoso scoraggiamento, comprimendo fino ad annullarle le migliori risorse intellettuali del Paese, destinate ad avvitarci inesorabilmente nella spirale dell'abulia.

L'Italia ha però bisogno di futuro ed è dovere di tutti provare, con convinzione, coraggio e perseveranza, a rinvigorire con nuova linfa vitale l'albero nazionale con i suoi troppi rami secchi e con le sue troppe fronde spezzate dal vento.

Dovere di tutti, soprattutto di quanti hanno responsabilità istituzionali o posizioni di elite culturale, al di là ed oltre le eventuali appartenenze ideologiche.

“Amo la patria. Amo molto la patria! Pur con la sua tristezza di rugginoso salice”: parole di poesia, parole importanti, parole per una seria riflessione di tutti<sup>8</sup>.

ooooo

Riferisco adesso circa le attività affrontate dalla Sezione nel corso del 2013.

E' stato avviato e portato a compimento il processo di dematerializzazione che consente l'acquisizione informatica di tutti i documenti contenuti nei fascicoli processuali riguardanti i giudizi di responsabilità.

Inoltre, anticipando i tempi previsti dalla legge, si è provveduto ad abilitare il sistema di posta elettronica certificata, che, garantendo il controllo immediato delle comunicazioni, ha consentito di azzerare le spese di notifica.

---

<sup>8</sup>Da una canzone di Angelo Branduardi; il testo è l'elaborazione di una traduzione e adattamento dello slavista Renato Poggioli di un componimento del poeta russo Sergej Esenin “Confessioni di un malandrino” (in russo Исповедь хулигана).

Si sottolineano alcune delle principali tematiche che hanno formato oggetto dei giudizi di responsabilità.

Un cospicuo numero di sentenze ha riguardato la concessione di contributi pubblici a soggetti privati e il conseguente loro impiego.

Come è oramai pacifico, la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione ha dichiarato che i privati percettori di contributi pubblici di scopo entrano in rapporto di servizio con l'amministrazione erogante e sono quindi assoggettati al regime della responsabilità amministrativa.<sup>9</sup>

Anzi, la Cassazione ha esplicitamente affermato che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità si applica anche nei confronti di quanti hanno percepito contributi diretti dalla Comunità europea, senza che siano mai transitati nel bilancio nazionale.

---

<sup>9</sup> Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili n. 1774/13: "L'erogazione del contributo per la realizzazione di un progetto, legata alla effettiva realizzazione della stessa, costituisce l'obiettivo di interesse pubblico ed europeo che giustifica l'investimento di denaro pubblico. Il privato beneficiario è strettamente vincolato alla realizzazione dell'obiettivo proposto, approvato e finanziato ed in tale vincolo trova il suo ruolo di compartecipe della attività della amministrazione. Di conseguenza, ove il percettore, per effetto di condotte omissive o commissive abbia inciso negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento dalle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico".

Per giungere a questa positiva soluzione giurisprudenziale si è fatto riferimento al cosiddetto principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono equiparati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati membri sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giuridici<sup>10</sup>.

La sentenza n. 25 ha in primo luogo affrontato il tema della cosiddetta competenza territoriale, stabilendo che il parametro dirimente è rappresentato dal luogo della residenza legale del percettore del contributo. Il giudizio deve quindi essere instaurato davanti alla Sezione regionale dove risiede il percettore.

Ha poi affermato che il rapporto di servizio con l'amministrazione erogante si concretizza con la materiale percezione del contributo; da tale momento infatti il percettore assume concretamente l'impegno ad utilizzare le somme ricevute in conformità alle finalità dell'assegnazione

---

<sup>10</sup> Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili n. 20701/13. "... Siccome lo Stato italiano non ha adottato una apposita legge che impone la giurisdizione contabile anche in materia di danno all'erario europeo per combattere la frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione ... l'obbligatoria applicazione del principio di assimilazione comporta necessariamente l'estensione di detta giurisdizione anche in materia di danno, sia esso diretto o indiretto, all'erario comunitario..."

finanziaria, finalità che si caratterizzano per la compresenza di connotazioni pubbliche e private.

Nel caso trattato, l'amministrazione ha liquidato rilevanti somme per l'incentivazione in agricoltura a soggetti che neppure ne avevano fatto domanda e che, per di più, erano del tutto privi dei requisiti necessari, così come previsti dalla legge.

La condanna ha coinvolto non solo i soggetti percettori, ma anche i funzionari dell'amministrazione liquidatrice.

La sentenza n. 102 ha riguardato invece la concessione di un contributo pubblico per interventi di ripristino e miglioramento di strade interpoderali e si è conclusa con l'assoluzione di tutti i convenuti. E' risultato infatti che dalla vicenda non era scaturito alcun danno erariale o, quanto meno, che dagli atti non risultasse provata la concretizzazione di tale danno.

Lo scopo pubblico dell'intervento è stato conseguito con la realizzazione delle opere come da progetto. La sentenza non ha attribuito alcuna rilevanza alla circostanza che, nella conduzione dell'intervento, il privato avesse in ipotesi posto in essere condotte illegittime (ad esempio, con l'impiego di

lavoratori in nero, ovvero con appalti e subappalti conferiti a società cartiere).

Questa sentenza merita alcune riflessioni.

La responsabilità amministrativa, nell'ipotesi considerata, è pur sempre una responsabilità per danno: mancando il danno viene a cadere il presupposto oggettivo indefettibile della responsabilità.

Ciò non può e non vuole significare che la Corte abbia avallato, anche solo indirettamente, comportamenti illegittimi e/o illeciti da parte dei percettori di pubblici contributi di scopo; tali comportamenti debbono però essere contrastati ed eventualmente sanzionati nella sede propria.

Ai fini di una migliore "chiusura" del sistema, è auspicabile che le amministrazioni eroganti inseriscano nei disciplinari degli espressi oneri a carico dei percettori, prevedendo che, in caso di illegittimità nell'esecuzione, si perda ab origine il diritto al contributo, con conseguente obbligo di restituzione delle somme introitate, salva la facoltà di recupero da parte dell'amministrazione.

Tuttavia, in mancanza di espressa normativa, non si può scardinare l'appena ricordato principio generale per cui la

responsabilità amministrativa implica la concretizzazione di un danno erariale.

La necessità della prova del danno si evidenzia anche nelle ipotesi delle lesioni alla concorrenza, allorché un'amministrazione abbia conferito un appalto o un incarico professionale senza il doveroso esperimento di licitazione.

Qui si configura una presunzione semplice di danno, presunzione che può essere superata dalla prova che l'appalto è stato comunque attribuito al migliore costo possibile (si pensi all'incarico attribuito senza indagine di mercato ad un professionista che ha però praticato gli onorari minimi delle tariffe di categoria).<sup>11</sup>

In conclusione: la mera illegittimità o illiceità delle condotte amministrative non determina automaticamente il danno erariale e la responsabilità. Occorre il danno e, soprattutto, occorre che il danno venga provato dalla Procura regionale.

ooooo

---

<sup>11</sup> Conforme ad orientamento giurisprudenziale consolidato. Ex multis, Terza Sezione Centrale di appello n. 830/12.

La sentenza n. 21 ha affrontato la questione del danno ambientale, una problematica questa di grandissima attualità.

La tutela dell'ambiente presenta nel nostro Paese vuoti "paurosi", come dimostrano le recenti vicende del treno deragliato per una frana in Liguria e delle esondazioni di fiumi e torrenti un po' dovunque.

E' indubbio che una delle ragioni di questa situazione è rappresentata dalla obiettiva macchinosità della procedura di tutela, come definita dal decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, così come successivamente modificato dall'articolo 5 bis della legge 20 novembre 135, malgrado le disposizioni migliorative introdotte dalla legge 20 agosto 2013 n. 97.

Per la tutela nei confronti del danno ambientale – intesa sia come obbligo di ripristino che di risarcimento – è stato introdotto un complicatissimo meccanismo, utilizzato in realtà solo in pochissimi casi.

La Corte dei conti, prima dell'introduzione della predetta norma, aveva ritenuto di avere piena giurisdizione anche in tema di danno ambientale, sul presupposto che l'ambiente fosse un bene pubblico a tutti gli effetti.

Sopravvenuta la norma, i giudizi per danno ambientale sono rientrati nella cognizione del Giudice ordinario, che però può

essere adito solo attraverso la legittimazione attiva del Ministero dell'Ambiente.

In sostanza è solo il Ministero che può promuovere la tutela del danno ambientale, con una soluzione – quella della legittimazione attiva – che ha costituito uno dei punti più deboli della riforma.

Agli enti locali e ai soggetti esponenziali di interessi diffusi in materia è riconosciuto solo un ruolo sollecitatorio<sup>12</sup>.

Tuttavia la Corte dei conti rientra nella materia ambientale sotto un altro profilo. E vi rientra dalla porta e non dalla finestra.

Infatti, occorre distinguere fra danno ambientale proprio e danno patrimoniale conseguente a danno ambientale: se il primo è oramai regolato dal predetto decreto legislativo, il secondo non sfugge ai principi generali della responsabilità amministrativa.

---

<sup>12</sup> Cassazione penale n. 12295 del 15 marzo 2013: “Il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, considerato come lesione dell'interesse pubblico generale dell'ambiente, è ora previsto e disciplinato soltanto dall'articolo 311 del codice dell'ambiente, con la conseguenza che il titolare della pretesa risarcitoria per tale danno ambientale è esclusivamente lo Stato in persona del Ministero dell'ambiente. Tutti gli altri soggetti, ivi compresi gli enti pubblici territoriali e le regioni, possono invece agire in forza dell'articolo 2043 del codice civile per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno patrimoniale, ulteriore e concreto, solo se possano provare effettivamente di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell'ambiente, la lesione di altri loro diritti patrimoniali, diversi dall'interesse pubblico generale alla tutela dell'ambiente come diritto fondamentale e valore di rilevanza costituzionale.”

L'esperienza, infatti, insegna, che la trascuratezza nella tutela di un territorio, la illegittima concessione di autorizzazioni edilizie, la tolleranza sistematica degli abusi, l'omissione di interventi di manutenzione e prevenzione portano prima o poi a disastri di varia natura e gravità, per rimediare ai quali l'amministrazione deve impiegare risorse finanziarie, umane e tecniche.

Dunque il danno patrimoniale pubblico, quale conseguenza di gravi criticità nella gestione ambientale, rientra a pieno titolo nella responsabilità amministrativa.

La Sezione ha posto nella richiamata sentenza i paletti per poter contestare il danno patrimoniale in materia ambientale.

Intanto occorre che la Procura, in citazione, qualifichi con precisione tale ipotesi di danno, evitando di fare confusione con il danno ambientale proprio.

E' poi ovviamente necessario provare l'attualizzazione del danno patrimoniale a carico della specifica amministrazione, chiamata a sopportare oneri finanziari o perdite nel valore dei beni di sua pertinenza. In particolare la Procura deve provare che il danno patrimoniale si sia verificato quale conseguenza diretta dell'inadempimento da parte dei pubblici agenti, rispetto a condotte doverose in materia ambientale alle quali

erano tenuti. In applicazione dei principi generali, la prova deve estendersi anche all'aspetto della quantificazione del danno.

ooooo

Non è questa la sede per ripercorrere ancora una volta le vicende della tutela del danno all'immagine dell'amministrazione.

Come è noto il comma 30 ter dell'articolo 17 della legge 102/09 (di conversione del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78), nel testo modificato dall'articolo 1 della legge 141/09 (di conversione del decreto legge 3 agosto 2009 n. 203), ha previsto che "le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione di responsabilità nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97".

In sostanza il legislatore ha prescritto che il danno all'immagine della pubblica amministrazione possa essere perseguito dalla Corte dei conti, in presenza di una sentenza penale di condanna, solo nei confronti di coloro che hanno commesso un reato ricompreso fra i delitti contro la pubblica

amministrazione al capo primo, titolo secondo, libro secondo del codice penale<sup>13</sup>.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 355/10, ha ritenuto la legittimità costituzionale della norma, con una pronuncia “tecnicamente” vincolante solo per il giudice del procedimento che ha sollevato la questione.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Art.314 e segg. del c.p.: Peculato. Malversazione a danno di privati. Peculato mediante profitto dell'errore altrui. Malversazione a danno dello Stato. Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato. Concussione. Corruzione per un atto d'ufficio. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio. Corruzione in atti giudiziari. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio. Istigazione alla corruzione, peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri. Abuso d'ufficio. Interesse privato in atti d'ufficio. Utilizzazioni d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio. Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio. Eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, delle leggi o degli atti delle autorità, rifiuto di atti d'ufficio. Omissione. Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica. Abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori, interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità. Omissione di doveri d'ufficio in occasione di abbandono di un pubblico ufficio o di interruzione di un pubblico servizio. Abbandono individuale di un pubblico ufficio, servizio o lavoro. Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa.

<sup>14</sup> “La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte...costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole. Il legislatore ha ritenuto infatti ... che soltanto in presenza di condotte illecite che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, fra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio della pubblica amministrazione possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico... La formulazione della disposizione non consente di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta dinanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione. Deve quindi ritenersi che il legislatore non abbia inteso una

Con legge 190/12 è stato previsto che “nel giudizio per responsabilità amministrativa l’entità del danno all’immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato, si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di danaro o del valore di altra utilità illecita percepita dal dipendente”<sup>15</sup>.

Interessante, e per certi versi innovativa, è la sentenza n. 2, nella quale è stato condannato, a titolo di danno all’immagine dell’amministrazione, un pubblico dipendente ritenuto colpevole di violenza sessuale con abuso di funzione nei confronti di un minore.

La Sezione ha affermato il principio che il danno all’immagine possa essere perseguito quando ricorra un reato contro la pubblica amministrazione (abuso), ancorché assorbito in un reato complesso, pur estraneo alla stessa (violenza).

---

limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno, in presenza della lesione dell’immagine dell’amministrazione imputabile ad un dipendente di questa”

<sup>15</sup> Esiste nell’ordinamento una ipotesi di danno all’immagine eterogenea rispetto alle previsioni del comma 30 ter. L’articolo 55 quinquies del decreto legislativo n. 165/01 ha infatti ritenuto imputabile il danno all’immagine nell’ipotesi di false attestazioni o certificazioni in servizio.

Le contestazioni in sede penale dovrebbero dunque farsi carico anche dell'abuso di ufficio (ricorrendone ovviamente gli specifici presupposti), come anello di collegamento con l'esercizio improprio delle funzioni pubbliche rilevante in sede contabile.

Nella sentenza n. 101 è stato dichiarato improcedibile un atto di citazione per danno all'immagine per mancanza della sentenza penale passata in giudicato. Peraltro la Sezione ha stabilito che, intervenuta la sentenza, ben potrà la Procura regionale ripetere la citazione.

Numerose sono le perplessità manifestate dalla dottrina circa la congruità del delineato quadro normativo.

Da più voci si è sottolineata "l'inopportunità di una norma che sembra non aver considerato le gravi conseguenze di tipo morale e materiale, conseguenze che incombono su un Paese seriamente screditato a livello internazionale dall'agire delle proprie posizioni apicali e da frequenti episodi di malcostume, non sempre riconducibili a fenomeni di corruzione".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Sta in: Alessandro Bonfiglio IL DANNO ALL'IMMAGINE, rivista elettronica di contabilità pubblica, marzo 2013.

Tale insufficienza del quadro normativo è invece dimostrata dalla vicenda valorizzata nella sentenza n. 98.

Nell'ipotesi considerata un medico è stato penalmente condannato per omicidio colposo a seguito di errore sanitario. E' intuitiva la perdita di credibilità dell'amministrazione sanitaria coinvolta. Tuttavia non è stato possibile procedere alla condanna per danno all'immagine, in quanto il reato di omicidio colposo non è ricompreso nel libro secondo del titolo secondo del codice penale, anche se risultano del tutto evidenti il grave discredito e la perdita di credibilità dell'amministrazione sanitaria.

Si sono infatti create le circostanze per incrementare nei cittadini il senso di distacco e di sfiducia verso la pubblica amministrazione e per accrescere nei disonesti in dolo, o negli incapaci gravemente negligenti, un pericoloso quanto inammissibile senso di impunità.

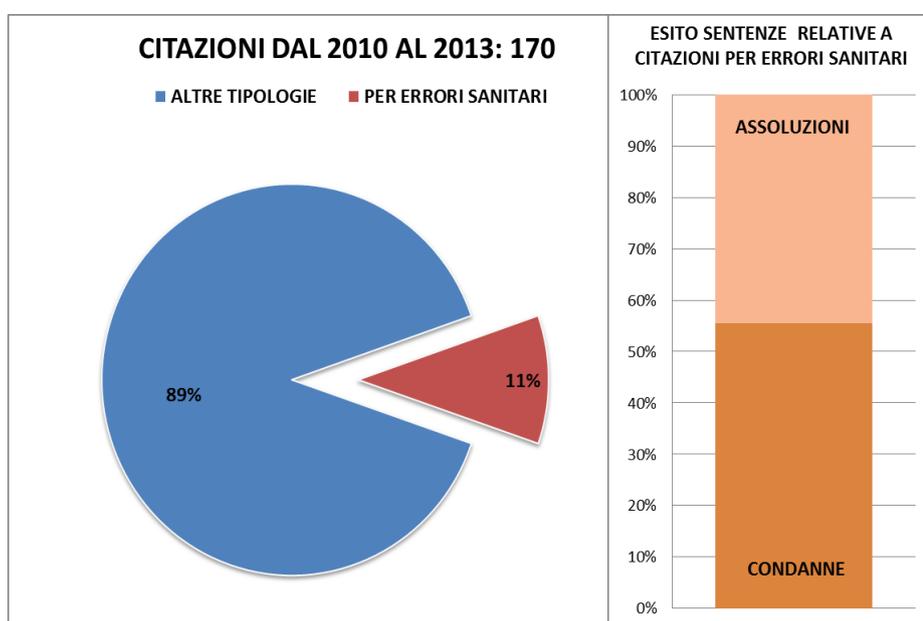
Questa Presidenza è consapevole che allo stato non sembrano esserci le condizioni per una rivisitazione normativa della materia.

Pur tuttavia non può esimersi dalla formulazione di un forte auspicio al legislatore nel senso di ripristinare a pieno un

efficiente regime di tutela del danno all'immagine portato alla pubblica amministrazione.

o o o o o

La Procura regionale ha ritenuto di dover attribuire uno spazio consistente al “filone” degli errori sanitari, come si evince dalle seguenti tabelle.



La Sezione ha avuto modo di ribadire il principio generale secondo il quale le condotte del personale sanitario debbano

essere valorizzate ai fini della responsabilità utilizzando parametri specifici coerenti con le particolarità della funzione svolta<sup>17</sup>.

Le scelte terapeutiche del medico presentano delle particolari difficoltà e delle infinite variabili, in rapporto alle condizioni soggettive del paziente, all'urgenza e complessità dell'intervento, alla frequente interazione di dinamiche interdisciplinari coinvolgenti più operatori, alla presenza di fattori esterni più o meno noti, alla disponibilità di strumenti diagnostici e curativi adeguati.

La giurisprudenza ha individuato quali parametri di riferimento più importanti il rispetto dei protocolli come accreditati dalla comunità scientifica e delle regole generali di prudenza.

Si tratta, a ben vedere, di formule piuttosto elastiche e magmatiche che debbono essere calate nella dinamica del caso per caso.

---

<sup>17</sup> In relazione alla responsabilità medica in sede penale è stato recentemente introdotto l'articolo 3, comma primo, del decreto legge n. 158/12 (convertito nella legge 180/12), per il quale "l'esercente la professione sanitaria che, nello svolgimento della propria attività, si attiene a linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica, non risponde penalmente per colpa lieve. In tali casi resta comunque fermo l'obbligo di cui all'articolo 2043 del codice civile. Il giudice, anche nella determinazione, del risarcimento del danno, tiene debitamente conto della condotta di cui al primo periodo."

Le sentenze però, necessariamente particolari, finiscono per avere un impatto più ampio, con il rischio di ingenerare turbamenti e preoccupazioni. Rischio da evitare, nei limiti del possibile: infatti, non c'è nulla di peggio del medico timoroso e passivo di fronte alle scelte terapeutiche che deve compiere.

La Sezione ha affermato nella sentenza n. 59 che la condotta del medico deve essere valutata ex ante, cioè, riportandosi ai dati in suo possesso al momento della diagnosi e della formulazione dell'indirizzo terapeutico. Debbono, poi, essere valorizzate la coerenza e la congruità dell'intervento rispetto alla diagnosi, avendo riguardo alla qualità dell'esecuzione e a tutte le scelte poste via via in essere a seconda degli sviluppi del quadro nosologico.

Nella sentenza n. 148 è stata presa in considerazione l'inadeguatezza delle strutture.

Tale situazione è stata ritenuta rilevante ai fini dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito e non sufficiente ad elidere la colpa grave del medico convenuto ai fini della responsabilità amministrativa.

La soluzione adottata dalla Sezione, peraltro, deve essere rigorosamente ancorata al caso specifico.

Per voler esemplificare in concreto il contenuto dei principi appena enunciati, è sufficiente ricordare la sentenza assolutoria n. 100 (il medico aveva prescritto una terapia di protezione postoperatoria rivelatasi non sufficiente, pur non discostandosi da criteri di razionalità nell'incertezza e dubbiosità dei protocolli), ovvero quella di condanna n. 56 (grave negligenza nella conduzione di un intervento con lesioni al paziente).

ooooo

Numerose pronunce hanno riguardato questioni procedurali, il cui valore ed importanza non possono essere sottovalutati.

Infatti le regole che disciplinano lo svolgimento del processo – dalla preliminare attività istruttoria del Procuratore regionale al deposito della sentenza e alla sua esecuzione – incidono in maniera diretta sulle garanzie dei soggetti coinvolti e costituiscono un presidio perché la realtà giudiziaria si avvicini il più possibile a quella reale.

La procedura dei giudizi davanti alla Corte dei conti è ancora disciplinata dal regolamento approvato con Regio Decreto 13 agosto 1933 n. 1038, un complesso normativo oramai

obsoleto e un po' arcano, che però ha costituito e, in fondo costituisce anche adesso, un solido e coerente impianto normativo.

Non può non ripetersi ancora una volta l'auspicio per una sollecita approvazione di un nuovo "corpus" che tenga in opportuno conto i principi dell'articolo 111 novellato della Costituzione, che raccordi fra di loro le varie disposizioni innovative via via intervenute, che ridefinisca ruoli e posizioni delle parti alla luce delle nuove configurazioni della responsabilità amministrativa.

Nel "regolamento del futuro" – secondo molti nel "regolamento dei sogni" – dovranno di necessità entrare non solo i giudizi di responsabilità propriamente detti, ma anche quelli di conto e soprattutto quelli ad istanza di parte, che, sia pure per ragioni diverse, stanno riacquistando un loro peso importante nel più generale contesto della giurisdizione della Corte dei conti.

Come ho più volte avuto modo di sottolineare, peraltro, attraverso la continua esperienza giurisprudenziale, al regolamento è stato consentito di adeguarsi opportunamente e di mantenere una buona funzionalità complessiva del sistema processuale contabile.

Da ciò l'importanza da attribuire alle cosiddette "pronunce sul rito", che appunto finiscono per dare concreta applicazione al regolamento, inteso non in senso statico, bensì continuamente rivisitato e attualizzato.

Merita rilievo la sentenza n. 137 nella quale la Sezione, nel dichiarare la nullità parziale dell'atto di citazione, ha individuato i contenuti minimi necessari della chiamata in giudizio (indicazione della fonte della notizia di danno, specificità e puntuale qualificazione della contestazione, collegamento esplicito a determinati obblighi di servizio in ipotesi violati, coerenza fra l'addebito e il quadro probatorio in atti, quantificazione del danno e individuazione della amministrazione danneggiata, indicazione dei criteri di riparto nell'ipotesi di pluralità di convenuti).

La Sezione ha ritenuto che la posizione di terzietà del Giudice, quale rafforzata dai principi costituzionali del "giusto processo", limita fortemente qualsiasi possibilità per il Giudice di supplire con il potere sindacatorio alle eventuali manchevolezze dell'atto di citazione.

In altre parole il Giudice, in presenza di atti di citazione carenti anche in uno solo dei suoi elementi costitutivi essenziali, non può non procedere a dichiararne la nullità: non

è compito del Giudice contabile andare a ricercare le ragioni dell'addebito nè, tanto meno, costruire il necessario quadro probatorio.

Egli deve giudicare e valutare la fondatezza dell'addebito della Procura, esattamente nei limiti in cui è stato prospettato in citazione.

Con la sentenza n. 53 la Sezione è tornata ad occuparsi della problematica dell'accesso agli atti nella fase preprocessuale dell'invito a dedurre.

E' stato nuovamente ribadito che il soggetto destinatario di un invito a dedurre da parte del Procuratore regionale ha diritto a visionare integralmente il fascicolo istruttorio, al fine di poter orientare al meglio le proprie deduzioni.

Il potere di secretazione del Procuratore ha carattere eccezionale e deve essere esercitato previa specifica ed adeguata motivazione. In ogni caso la possibilità di secretazione è esclusa per tutti gli atti menzionati nell'invito, comprensivi dei rispettivi allegati, ove esistenti. E' comunque consentita la secretazione parziale di un atto, sempre con i limiti e le procedure appena evidenziate.

L'eccezione di parte per il diniego di accesso deve essere formulata in modo specifico, con la non equivoca indicazione

degli atti sottratti e della loro rilevanza ai fini dell'esercizio del diritto di difesa.

Infine, si segnalano le varie sentenze che non hanno concesso il rimborso delle spese legali a convenuti non condannati.

Tali spese non sono state attribuite in caso di dichiarazione di improcedibilità e di nullità della citazione (numeri 22 e 101), di prescrizione della domanda (n. 99), di estinzione del processo (n. 105).

La Sezione si è attenuta agli indirizzi giurisprudenziali più volte stabiliti dalle Sezioni Riunite, pur nella consapevolezza che tali indirizzi, non risolvono a pieno il problema. Per fare un solo esempio, potrebbe non risultare sostanzialmente e razionalmente giustificabile il mancato rimborso al convenuto con atto di citazione dichiarato nullo.

Così come vanno registrate le persistenti oscillazioni giurisprudenziali relative alla possibilità di rimborso delle spese legali a favore degli amministratori locali prosciolti in procedimenti penali o amministrativi.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> La Sezione regionale della Basilicata, con sentenza n. 165/12, ha negato il diritto al rimborso ritenendo che nei confronti degli amministratori “non è applicabile il principio, valevole nell'ambito del contratto di mandato, per cui il mandante deve risarcire i danni che il mandatario ha subito a causa dell'incarico”. Di diverso avviso la Sezione Puglia, con sentenza 787/12, secondo la quale “l'assimilazione degli amministratori locali ai mandatari ... risponde, in assenza di una puntuale disciplina della materia, a quella esigenza di giustizia sostanziale a non dover sostenere oneri per

Allo stato<sup>19</sup>, dunque, la liquidazione delle spese legali nei giudizi di responsabilità soggiace alle seguenti regole.

Il Giudice liquida le spese esclusivamente in favore dei convenuti assolti nel merito, senza possibilità di compensazione. La misura della liquidazione risente dell'ampio potere dispositivo riconosciuto al Giudice medesimo. La sentenza di proscioglimento nel merito costituisce il presupposto di un credito attribuito dalla legge che, quantificato e liquidato dal Giudice, deve essere onorato dalla amministrazione di appartenenza, previa, ove prevista, l'acquisizione del parere dell'Avvocatura dello Stato. Questo parere è limitato ad una attestazione di conformità fra quanto liquidato dal Giudice e quanto corrisposto dall'amministrazione.

Costituiscono danno erariale le somme eventualmente corrisposte dall'amministrazione in misura superiore a quanto determinato dal Giudice, essendo irrilevante la circostanza

---

la propria difesa, ove gli stessi siano ingiustamente accusati di presunti fatti illeciti commessi a causa dell'incarico ricevuto.”

<sup>19</sup> Le soluzioni prospettate peraltro non possono ritenersi del tutto scontate “sulla base di una normativa che lascia adito a numerose perplessità e una giurisprudenza che non ha sciolto numerosi dubbi interpretativi. Si veda in proposito: Antonio VETRO “Nuovi aspetti della problematica relativa alla liquidazione delle spese legali nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile”, sta in amministrazione e contabilità, febbraio 2013.

che tale ulteriore elargizione trovi fondamento nelle previsioni del contratto collettivo di categoria<sup>20</sup>.

A maggior ragione costituisce presupposto di responsabilità amministrativa il rimborso di spese non liquidate dal Giudice contabile in sentenza.

ooooo

La sentenza n. 99 ha riguardato i medici chiamati a frequentare corsi di formazione e abilitazione alla

---

<sup>20</sup> Sulla complessa problematica della liquidazione delle spese legali nei processi di responsabilità amministrativa giova menzionare una recente sentenza della Sezione giurisdizionale per Toscana (n. 210/13). La sentenza premette che l'articolo 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1038/33, dispone che nei procedimenti contenziosi si osservano le norme e i termini della procedura civile, in quanto applicabili e non modificati dalle disposizioni del regolamento, il quale non contiene alcuna statuizione riguardante le spese. E' scritto in sentenza che "per quanto riguarda i giudizi contabili, il regolamento delle spese trova disciplina nell'articolo 3 comma 2 bis del decreto legge n. 543/96 (convertito nella legge 639/96) per il quale < in caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma primo della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come modificato dal comma primo del presente articolo, le spese legali sostenute da soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti, sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza >. Il proscioglimento ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1 della legge 20 del 1994 comporta l'esclusione a carico del convenuto dell'elemento del dolo o della colpa grave. La norma, fissando il principio generale del rimborso in caso di proscioglimento definitivo, non aveva però previsto le modalità di attuazione che sono state successivamente oggetto di disciplina da parte dell'articolo 10 bis comma 10 del d.l. n. 203 del 2005, a sua volta integrato dall'articolo 17, comma 30 quinquies, del decreto legge n. 78 del 2009 (convertito nella legge 3 agosto 2009 n. 102), che ha escluso la compensazione delle spese in caso di proscioglimento nel merito ... . Compete al solo giudice contabile disporre in tema di liquidazione delle spese in favore del dipendente assolto nel merito ... ."

specializzazione. Ad essi la Procura ha contestato la violazione dell'obbligo di esclusiva ed il divieto di svolgere contemporaneamente altre prestazioni lavorative, con conseguente onere di restituire l'intero contributo.

La Sezione ha affermato che nel contesto delineato i medici vengono ad entrare in rapporto di servizio con l'amministrazione sanitaria e quindi rispondono di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti.

Ha poi affermato – questo è il punto “originale” – che l'onere dei medici di informare l'amministrazione delle attività professionali intraprese rientra fra gli obblighi di servizio, a condizione però che l'imposizione di questo dovere sia stata definita preventivamente in modo esplicito ed inequivoco.

La sentenza, inoltre, ha ribadito, per quanto riguarda la prescrizione dell'azione di responsabilità, che, pur in presenza di comportamenti finalizzati ad aggirare esplicite disposizioni normative, non sia ravvisabile una ipotesi di doloso occultamento del danno e conseguente differimento del *dies a quo* del termine di prescrizione sino al momento del disvelamento del danno stesso. Ciò qualora i menzionati

comportamenti non siano stati altresì diretti ed idonei ad occultare il danno alla amministrazione danneggiata<sup>21</sup>.

ooooo

Fra le varie sentenze che hanno riguardato il personale, almeno una merita di essere segnalata per la particolarità della vicenda, al di là della non particolare rilevanza dell'importo del danno contestato ed attribuito (poche migliaia di euro).

Con la sentenza n. 143 è stata infatti condannata una dipendente dell'amministrazione sanitaria per aver fruito indebitamente dei permessi previsti dalla legge 104 per l'assistenza a familiari in grave disabilità.

L'interessata dichiarava di prestare la propria assistenza ad una familiare residente nel frusinate. La Guardia di finanza ha però accertato che nessuna assistenza è stata in concreto prestata, come si è potuto evincere dalle dichiarazioni dei parenti e della stessa disabile, i quali tutti indistintamente hanno escluso con fermezza di aver neppure visto o incontrato la loro congiunta umbra.

---

<sup>21</sup> Orientamento giurisprudenziale consolidato e confermato anche in appello. Da ultimo: Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Basilicata n. 25/13.

Con le sentenze n. 1 e n. 135, la Sezione si è occupata delle problematiche relative a società e consorzi nei quali, sia pure con modalità e pesi diversi, era presente la partecipazione pubblica.<sup>22</sup>

Particolare importanza è stata attribuita ai più recenti orientamenti della Cassazione, anche se – ad onor del vero – non condivisi sino in fondo.

Ha ritenuto la Suprema Corte che si debbono considerare pubbliche ai fini della giurisdizione della Corte dei conti e quindi della responsabilità amministrativa solo le società cosiddette in house, “tali dovendosi intendere quelle costituite da uno o più enti pubblici per l’esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possono essere soci, che per statuto esplicano la propria prevalente attività in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici”.

---

<sup>22</sup> In particolare, la giurisdizione è stata negata con riferimento alla SpA Poste Italiane e a Centro Multi Mediale Terni.

In tali casi fra l'ente pubblico partecipante e la società in house non si può che configurare un vero e proprio rapporto di immedesimazione (anziché di alterità).

Fra il patrimonio dell'ente e quello della società esiste, è vero, una formale separazione giuridica, ma non si può arrivare a parlare di titolarità distinta.

La scorretta gestione della società finisce così con il riverberarsi sul patrimonio dell'ente conferente e con il presupporre la concretizzazione a tutti gli effetti di danni erariali perseguibili a titolo di responsabilità amministrativa.

Per quanto invece riguarda le società partecipate non in house (per esempio i consorzi o altri soggetti equivalenti), la Cassazione ha posto in rilievo la distinzione dei patrimoni che viene a realizzarsi fra quello dell'ente conferente e quello sociale.

In questi casi la giurisdizione della Corte dei conti deve limitarsi a intervenire solo allorquando sia stato messo in discussione il valore della quota di partecipazione.

Siffatta costruzione giurisprudenziale non sembra cogliere a pieno le reali connotazioni delle società con partecipazione pubblica. Il suo intento di volerle costringere negli schemi del puro diritto societario appare contrastare con modelli che, pur

privatistici nella forma, sono venuti assumendo delle connotazioni ordinamentali profondamente autonome.

Solo un intelligente intervento normativo potrà dettare le necessarie norme per la specifica materia delle partecipate, tenuto conto che esse, nel loro complesso, finiscono per avere rilevanti ripercussioni indirette sugli equilibri generali del bilancio pubblico.

Di tale esigenza si è recentemente fatto carico il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione nella sua requisitoria in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario<sup>23</sup>.

Non sussistono evidentemente particolari problemi per la giurisdizione e la responsabilità amministrativa a carico dei

---

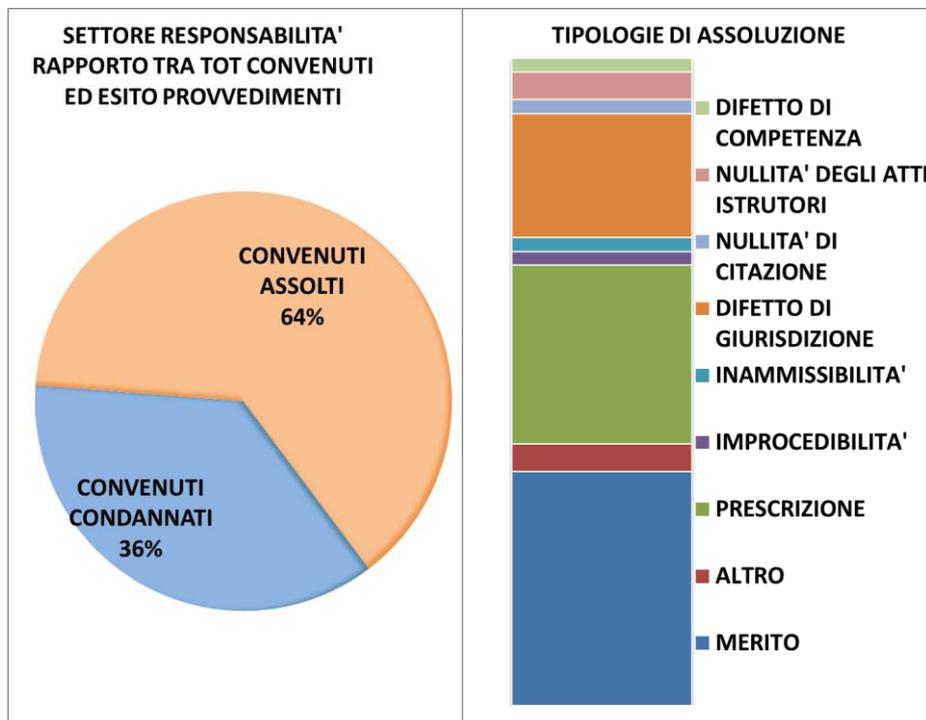
<sup>23</sup> “Il superamento di tali posizioni, con l’affermazione, in ogni caso, della giurisdizione contabile, è stato prospettato dalla Procura sulla base dell’articolato quadro normativo di recente emersione, da cui si ricava un dato unificante: le società con partecipazione pubblica, totalitaria o maggioritaria, sono state a vario titolo, ma costantemente, prese in considerazione dalle manovre di razionalizzazione della spesa pubblica e di rafforzamento della trasparenza amministrativa. In particolare, le richieste dell’Ufficio si sono fondate sulla valorizzazione, quale norma avente natura interpretativa di carattere generale, dell’articolo 4 comma 12 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 (<Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini>, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, il quale espressamente prevede una ipotesi di responsabilità contabile per gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165/01, in caso di assunzione ed erogazione di compensi in violazione delle disposizioni poste dal medesimo articolo (nei commi 9-11). Si è fatto poi riferimento, per le società a totale partecipazione pubblica, all’articolo 2 del decreto legge 7 maggio 2012 n. 52 (<disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica>) convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012 n. 94, che qualifica espressamente tali società come “amministrazioni pubbliche”.

funzionari e degli amministratori dell'ente conferente che abbiano causato danni direttamente al patrimonio della loro amministrazione di appartenenza in operazioni comunque involgenti le partecipate.

Si pensi alle ricapitalizzazioni e alle somme conseguentemente versate, si pensi a particolari situazioni di indebito favore quali la concessione gratuita di beni del patrimonio pubblico, si pensi alla liquidazione di importi per svolgimento di servizi in adempimento di contratti di servizio sostanzialmente inadempiti.

ooooo

In conclusione, nel corso del 2013, il bilancio complessivo degli esiti dei giudizi di responsabilità è risultato essere quello prefigurato nelle seguenti tabelle.



ooooo

Durante il decorso anno quattro sentenze sono state fatte oggetto di appello, due dalla Procura e le restanti dai convenuti condannati.

Le sezioni Centrali d'appello per la responsabilità hanno pronunciato sette sentenze riguardanti appelli proposti nei riguardi di altrettante sentenze della Sezione umbra deliberate negli anni precedenti.

In quattro casi è stato confermato quanto statuito in primo grado<sup>24</sup>; in altri due casi il giudizio è stato definito con il cosiddetto “patteggiamento” ai sensi dei commi 231-232 e 233 della legge 23 dicembre 2005 n. 266; infine, nell'ultimo è stata dichiarata cessata la materia del contendere a seguito dell'integrale recupero del danno.

Alcune considerazioni sulle vicende portate all'attenzione dei Giudici centrali.

Con la sentenza n. 315/13 la Terza Centrale ha confermato la condanna per danno all'immagine del segretario componente di una commissione di concorso che ebbe a ricevere una cospicua tangente ed altre utilità “boccacesche” da una candidata.

---

<sup>24</sup> Sezione Terza Centrale n. 729/12, conferma con riduzione n. 44/09; n. 830/12, conferma n. 57/10; n. 315/10, conferma n. 207/10; n. 715/12 definizione patteggiata con riferimento alla sentenza n. 44/09; n. 129/12, definizione patteggiata con riferimento alla sentenza n. 78/09; n. 381/13 cessazione della materia del contendere per recupero del danno con riferimento alla n. 196/10. Sezione Seconda Centrale n. 402/13 conferma 354/06.

In particolare è stato affermato che il danno all'immagine deve essere correlato al discredito cagionato all'amministrazione pubblica ovvero alla perdita di credibilità della stessa da parte dell'intera comunità.

Infatti "l'immagine e il prestigio della pubblica amministrazione sono valori essenziali per l'esercizio delle pubbliche funzioni, sicché, a fronte dell'intervenuta lesione dell'immagine pubblica negli amministrati, vengono ad incrinarsi i naturali sentimenti dei cittadini di affidamento e di appartenenza alle istituzioni".

Ancora, la Terza Sezione centrale, con sentenza n. 830/12, si è occupata dell'annosa questione della prescrizione della azione di responsabilità.

Com'è noto, il Procuratore regionale deve esercitare l'azione di regola entro cinque anni da quando si è completamente attualizzato l'evento di danno (comprensivo della condotta e dell'effettivo depauperamento erariale) ovvero dalla sua scoperta, in caso di occultamento doloso.

I Giudici di secondo grado hanno precisato che "il doloso occultamento non coincide con la commissione dolosa del fatto dannoso, ma richiede una ulteriore condotta indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto e che, comunque, perché

di occultamento doloso si possa parlare, occorre un comportamento che, pur se può comprendere la causazione del fatto dannoso, deve tuttavia includere atti specificamente volti a prevenire il disvelamento di un danno ancora in fieri oppure a nascondere un danno oramai prodotto”.

ooooo

Nel corso del 2013 è stato finalmente portato a compimento l'impegnativo lavoro di riordino di tutta la materia dei conti giudiziali.

Come è noto, l'esame dei conti giudiziali ha rappresentato la “funzione primigenia” della Corte, funzione che, però, nei decenni più recenti è stata progressivamente marginalizzata.

Infatti, l'Istituto ha dovuto fronteggiare e risolvere l'annoso arretrato pensionistico civile, militare e di guerra, che aveva raggiunto e superato la soglia dei cinquecentomila ricorsi.

Di qui l'impegno, necessariamente prioritario, in quel settore, impegno di magistrati e di personale amministrativo.

Oggi, superata positivamente quell'emergenza, è possibile tornare a dare vigore e funzionalità ai conti degli agenti contabili.

I cambiamenti epocali dei modelli organizzativi della pubblica amministrazione hanno comportato l'impiego di nuove figure di agenti contabili, che, debitamente individuate, debbono essere chiamate a rendere il conto delle somme e dei beni loro affidati.

La nozione di agente contabile si desume dagli articoli 178 e seguenti e 610 e seguenti del Regolamento per il patrimonio e la contabilità generale dello Stato, norme non proprio recentissime, che però costituiscono ancora oggi il parametro fondamentale per la regolazione della materia.

Inoltre, l'articolo 93 del TUEL dispone che debbono rendere il conto della propria gestione e che sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti sia il tesoriere, sia "ogni altro agente contabile che abbia il maneggio di pubblico danaro o sia incaricato della gestione degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti".

Deve essere precisata subito la differenza fra quanti gestiscono i beni e il danaro pubblico dal punto di vista amministrativo e quanti intervengono da un punto di vista "solo" contabile.

I primi sono quelli che hanno il potere di decidere ed ordinare in che modo impiegare beni e risorse finanziarie. I secondi sono quelli che, in esecuzione delle disposizioni ricevute, ordinano i pagamenti, provvedono alle riscossioni, hanno in consegna i beni pubblici.

Gli agente contabili – chiamati a rendere il conto giudiziale – sono solo i secondi, quelli che hanno materialmente “fra le mani” – cioè maneggiano – il danaro o i beni.

Sono dunque agenti contabili tutti gli agenti della riscossione, i tesorieri, gli economi, i magazzinieri.

Così come lo sono i titolari di farmacie comunali, le società incaricate della riscossione delle tariffe dei parcheggi degli autoveicoli nelle aree urbane, i tabaccai presso i quali si effettuano versamenti di tasse e sanzioni, gli agenti incaricati della riscossione della tassa di soggiorno e così via.

Perché, per essere agente contabile, non è necessario essere un dipendente della pubblica amministrazione. E' sufficiente il presupposto del “maneggio” di beni e danari pubblici.

Infatti, l'effettivo maneggio costituisce l'elemento necessario e sufficiente per la qualificazione dell'agente contabile, nonché l'attività differenziale del medesimo rispetto agli agenti cosiddetti amministrativi, ai quali resta affidata la

funzione deliberativa ed ordinatoria della spesa. Questi ultimi hanno la disponibilità giuridica dei beni e del denaro e possono essere tenuti alla presentazione di conti amministrativi.

La Sezione è impegnata nella definizione dell'anagrafe degli agenti pubblici regionali, anagrafe necessariamente dinamica, in quanto deve essere aggiornata di continuo con l'alternarsi degli agenti nei rispettivi incarichi, quale conseguenza del modificarsi delle strutture organizzative ed operative delle amministrazioni.

Contestualmente, si è proceduto alla verifica dell'adempimento dell'obbligo di resa del conto da parte degli agenti inseriti nell'anagrafe.

Si sta poi provvedendo a dichiarare estinti i conti depositati da oltre cinque anni, dando spazio ad opportuni decreti di discarico cumulativi, in grado di smaltire completamente l'arretrato in un arco temporale non superiore, secondo le previsioni, a due anni.

Questa Presidenza ha quindi disposto l'istituzione all'interno della Sezione di un Ufficio sperimentale incaricato di esaminare con priorità i conti più recenti, relativi a gestioni

contabili che l'esperienza giurisprudenziale abbia dimostrato a rischio.

In particolare, oggetto di attenzione sono i conti degli agenti della riscossione operanti in Regione, tali intendendosi coloro che riscuotono risorse pubbliche anche per un interesse proprio connesso con un possibile guadagno ricavabile dalla percezione degli aggi. Nonché i conti dei magazzinieri in servizio nelle strutture ospedaliere e quelli delle società riscuotitrici delle tariffe dei parcheggi.

L'esame dei conti giudiziali, pur incentrato sul prevalente riscontro formale dei documenti di carico e discarico, consente di intercettare situazioni patologiche e criticità, certamente a valenza sostanziale.

Si pensi ai ritardi e alle omissioni di versamento in tesoreria delle somme incassate dai concessionari della riscossione (con lucro di interessi a volte piuttosto ingenti); si pensi alle indebite trattenute di somme da parte degli stessi riscuotitori a titolo di aggi impropri; si pensi alla perdita per incuria di beni affidati ai consegnatari.

Ed ancora: all'indimostrata corretta assegnazioni dei farmaci e dei presidi terapeutici in un ospedale. Il consegnatario

agente contabile deve infatti dimostrare per ciascun farmaco o presidio il reparto di affidamento per il successivo impiego.

Le amministrazioni in genere – e gli enti locali in particolare – nei loro regolamenti interni trascurano frequentemente di regolare le posizioni e le funzioni degli agenti contabili. Con ciò creano incertezza e confusione, che finisce per ricadere sulla funzionalità complessiva delle strutture e sui soggetti che comunque, anche di fatto, vengono ad assumere la qualifica di agente contabile.

Un esempio fra i tanti: gli albergatori e gli esercenti di attività turistiche sono chiamati a riscuotere dai loro ospiti una tassa di soggiorno. Sarebbe auspicabile che le amministrazioni comunali regolassero la procedura di riscossione e individuassero il centro d'imputazione della stessa, vuoi a livello "parcellizzato" della singola struttura ricettiva, vuoi in capo ad un agente unico di secondo livello al quale far confluire le entrate dei singoli esercenti, in qualità di subagenti.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Corte dei conti, Sezione del controllo per la regione Veneto, parere 19/13. "assume la veste di agente contabile il gestore di una struttura ricettiva tenuto alla riscossione dell'imposta di soggiorno per conto del comune in quanto, pur in assenza di una formale investitura, egli esercita maneggio di danaro con obbligo di versamento all'ente dell'imposta incassata per suo conto

Un elemento talora trascurato dalle amministrazioni riguarda la parifica dei conti.

L'agente contabile deve infatti depositare i propri conti presso l'amministrazione di appartenenza, che, prima della trasmissione alla Corte, deve appunto attestare che essi "quadrano" con i propri, sulla base di un controllo incrociato.<sup>26</sup>

Ed attenzione: una superficiale o non veritiera attestazione può portare alla responsabilità amministrativa.

E' stato già sottolineato più volte che l'oggetto del giudizio di conto è costituito dal riscontro fra il "carico" (cioè delle somme e dei beni entrati nella disponibilità contabile dell'agente) ed il "discarico" (documentata prova della corretta uscita degli stessi sulla base di ordinativi propri).

Il giudizio non si estende al merito di come i beni e le risorse siano state impiegate, una volta usciti dalla disponibilità del contabile.

Dal giudizio di conto possono però provenire indizi di criticità nella gestione sostanziale, indizi di per sé sufficienti

---

<sup>26</sup> Ex multis Corte dei conti Sezione giurisdizionale per il Veneto del febbraio 2013 relativa agli agenti contabili di una Azienda Sanitaria e di Equitalia. E' stata affermata la necessità dell'espressa attestazione di conformità alle proprie scritture da parte dell'amministrazione "in quanto adempimento conclusivo degli accertamenti e delle verifiche di competenza sul conto medesimo".

ad incardinare l'ordinario giudizio di responsabilità amministrativa.

In altre parole, il giudizio di conto non può mai trasmutarsi in giudizio di responsabilità; mentre certamente dal giudizio di conto può derivare un autonomo giudizio di responsabilità.

Dunque, “qualora dal conto emergano elementi di responsabilità a carico degli amministratori, il Pubblico Ministero potrà promuovere un apposito giudizio di responsabilità nei loro confronti, fermo restando che il giudizio di conto proseguirà il suo corso e potrà in ipotesi concludersi anche con il discarico dell'agente contabile”.<sup>27</sup>

Sono state pronunciate nel decorso anno alcune sentenze relative a giudizi di responsabilità riguardanti agenti contabili. Nella numero 3 è stato condannato un dipendente incaricato della riscossione dei ticket sanitari che si era appropriato delle somme. La particolarità del caso trattato è stata che il dipendente agiva per conto di una società privata incaricata del servizio di esazione dei ticket medesimi.

La sentenza n 140 ha affrontato la vicenda di un ricevitore del gioco del lotto che aveva trattenuto per sé tutte le somme

---

<sup>27</sup> Cfr. Gerardo De Marco “Corte dei conti ed autonomie locali, il giudizio di conto”, Spiazzo Rendena 2007.

incassate per alcuni mesi, senza riversarle in tesoreria. La Sezione ne ha pronunciato la condanna, senza condividere la giustificazione addotta della forza maggiore che avrebbe impedito il riversamento. Forza maggiore costituita dalle difficoltà finanziarie personali del ricevitore.

ooooo

La giurisdizione della Corte dei conti comprende, oltre i giudizi di responsabilità amministrativa e quelli di conto, anche quella sui ricorsi in materia di pensioni civili, militari e di guerra.<sup>28</sup>

Nelle tabelle seguenti sono evidenziati i carichi numerici dei ricorsi, con riferimento al flusso del contenzioso dell'ultimo decennio.

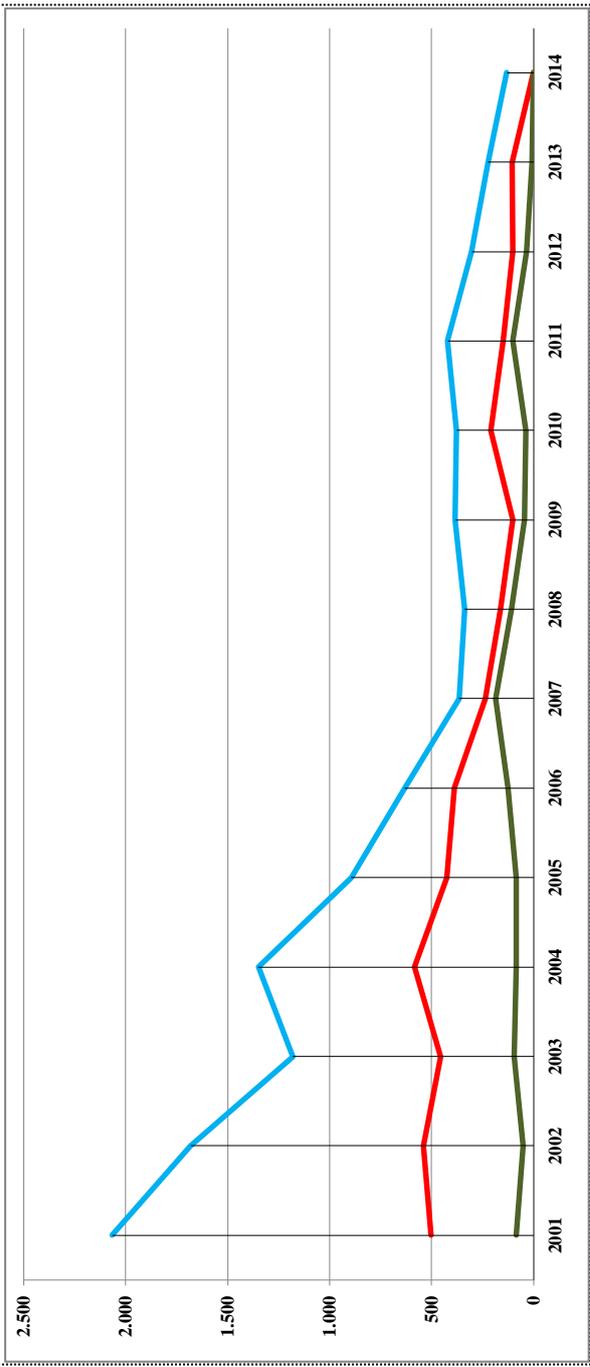
---

<sup>28</sup> Le Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 7372/13, hanno così precisato sull'ambito della giurisdizione pensionistica della Corte dei conti: "La Corte dei conti – in sede di giurisdizione esclusiva sui provvedimenti inerenti al diritto, alla misura e alla decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti (nonché degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante) ha il potere-dovere di delibare gli atti amministrativi intervenuti nel pregresso rapporto di impiego, inerenti allo status del dipendente ed al suo trattamento economico, al fine di stabilirne la rilevanza sul trattamento di quiescenza, a meno che non si tratti di atti divenuti definitivi in mancanza di impugnazione o di giudicato"

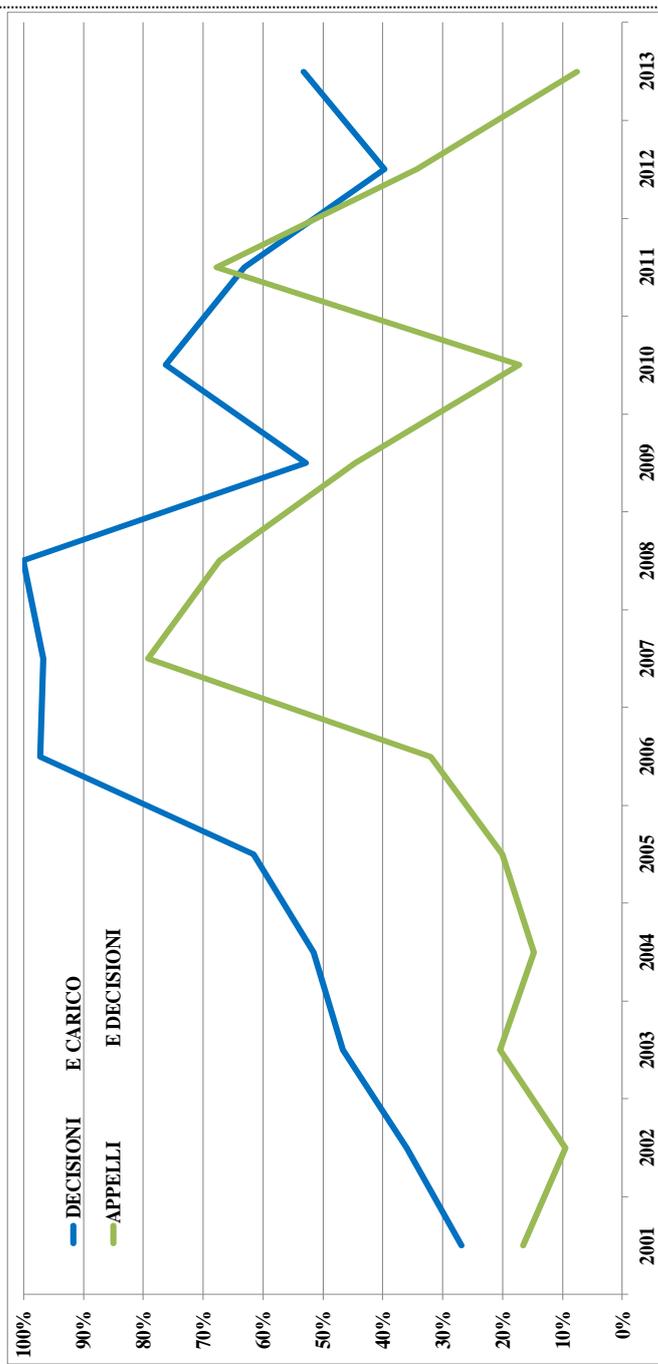
**CONTENZIOSO PENSIONISTICO**

CARICO PENDENTE AL 01/01 DEL:

ANNO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CARICO INIZIALE	1.864	1.496	973	1.133	689	398	244	162	191	274	236	257	199	127
INTRODOTTI	202	185	208	216	206	234	121	176	193	103	184	46	24	4
CARICO TOTALE	2.066	1.681	1.181	1.349	895	632	365	338	384	377	420	303	223	131
DECISIONI	501	538	454	584	424	387	236	162	101	209	149	102	106	...
APPELLI	83	51	93	86	85	124	187	109	45	36	101	35	8	...



ANNO Rapporto Tra:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DECISIONI E CARICO	26,9%	36,0%	46,7%	51,5%	61,5%	97,2%	96,7%	100,0%	52,9%	76,3%	63,1%	39,7%	53,3%
APPELLI E DECISIONI	16,6%	9,5%	20,5%	14,7%	20,0%	32,0%	79,2%	67,3%	44,6%	17,2%	67,8%	34,3%	7,5%



Sostanzialmente esauritasi la pensionistica di guerra, rimangono inevasi poco più di un centinaio di ricorsi, equamente suddivisi fra la materia civile e quella militare.

Fra le sentenze riguardanti le pensioni civili, si richiamano la numero 5 (relativa ai presupposti per la concessione dei benefici previsti dalla legge per quanti hanno lavorato in condizioni di esposizione all'amianto oltre i limiti consentiti) e la numero 113 (che ha escluso la rilevanza ai fini pensionistici delle differenze stipendiali corrisposte in servizio per la temporanea copertura di posizioni dirigenziali).

Sono state affrontate numerose questioni riguardanti l'accertamento della dipendenza da causa di servizio di patologie di varia natura.

Dalla valutazione comparativa di alcune vicende portate all'attenzione del Giudice è possibile dedurre un certo incremento dei casi di malessere lavorativo spinto sino al cosiddetto mobbing, causa di numerose patologie riguardanti l'alterazione dell'equilibrio psichico, le ipertensioni, le cardiopatie, le gastriti.

In altre parole il mobbing costituisce il presupposto per infermità eventualmente riconducibili al servizio e, come tale, è valutato dalla Corte.

Il mobbing, nella sua eventuale autonoma connotazione, è di regola estraneo ai giudizi che si celebrano davanti alla Sezione<sup>29</sup>.

Altro tema interessante è stato quello della rilevanza del “fumo passivo”, che un dipendente civile dell’amministrazione militare ha dovuto subire negli anni in cui non era ancora vietato fumare negli uffici pubblici.

Il Giudice – ai fini del diritto al trattamento pensionistico privilegiato – non ha ritenuto dipendenti da causa di servizio le patologie tumorali insorte a distanza di tempo dalla cessazione del servizio, anche in considerazione che gli ambienti di lavoro erano sufficientemente areati e, soprattutto, che l’interessato è risultato essere egli stesso dedito in misura rilevante al tabagismo (sentenza n. 132).

---

<sup>29</sup> Il concetto giuridico di mobbing è stato recentemente ribadito dalla Sezione lavoro della Cassazione con sentenza 2 aprile 2013 n. 7985 in base alla quale il mobbing presuppone l’esistenza di una serie di atti vessatori teologicamente collegati al fine dell’emarginazione del soggetto passivo.

Infine si segnala la sentenza n. 131, dove è stato accolto un ricorso in materia di indebito su trattamento pensionistico provvisorio.

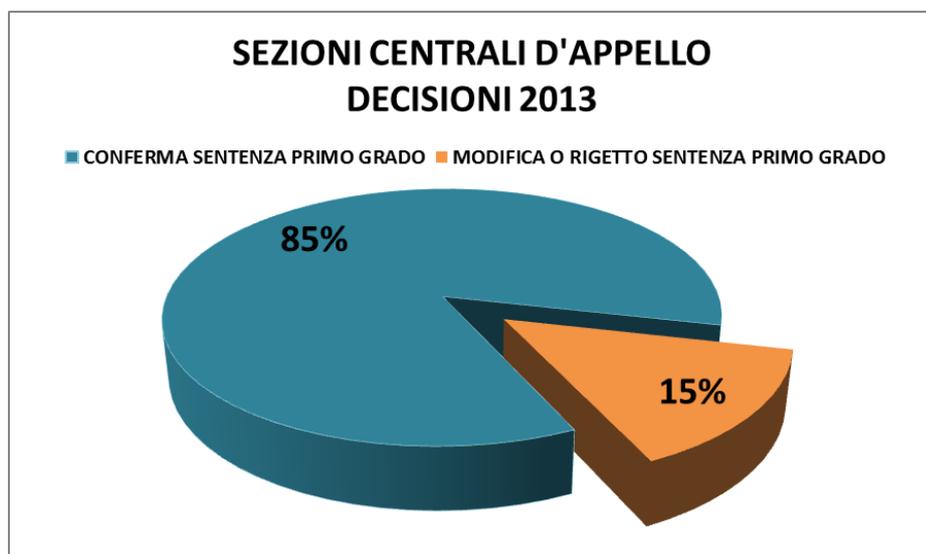
Sono stati applicati i principi stabiliti dalle Sezioni Riunite in questione di massima, secondo i quali “lo spirare dei termini regolamentari di settore per l’adozione del provvedimento pensionistico definitivo non priva, ex se, l’amministrazione del diritto-dovere di procedere al recupero delle somme indebitamente erogate a titolo provvisorio; sussiste, peraltro, un principio di affidamento del percettore in buona fede dell’indebito che matura e si consolida nel tempo, opponibile dall’interessato in sede amministrativa e giudiziaria. Tale principio va individuato attraverso una serie di elementi quali il decorso del tempo, valutato anche con riferimento agli stessi termini procedurali e, comunque, al termine di tre anni ricavabile da norme riguardanti altre fattispecie pensionistiche, la rilevabilità in concreto, secondo l’ordinaria diligenza, dell’errore riferito alla maggiore somma erogata sul rateo di pensione, le ragioni che hanno giustificato la modifica del trattamento provvisorio e il momento di conoscenza, da parte dell’amministrazione, di ogni altro

elemento necessario per la liquidazione del trattamento definitivo”.

ooooo

Sono stati depositati otto appelli nelle materie pensionistiche, sei dagli interessati e tre dalle amministrazioni.

Le Sezioni centrali di appello hanno emesso n. 62 sentenze, relative ad appelli presentati negli anni antecedenti, confermando in n. 53 giudizi quanto deciso in primo grado.



ooooo

L'esposizione dei dati sulla attività della Sezione rappresenta un buon indicatore della complessità e della delicatezza delle problematiche affrontate.

Più in generale, il lavoro della Corte ha dovuto confrontarsi con le infinite difficoltà conseguenti alla progressiva riduzione delle risorse umane e strumentali, alla ricorrente inadeguatezza e incoerenza delle norme procedurali, talvolta anche ad oggettivi ritardi "culturali" interni nell'intercettare a pieno le nuove frontiere della missione dell'Istituto nel divenire continuo delle dinamiche della finanza pubblica.

La funzione istituzionale della Corte dei conti, quale disegnata dal legislatore costituente negli articoli 100 e 103 della Carta, è sempre stata e rimane tuttora quella della vigilanza sul corretto impiego delle risorse pubbliche.

Tuttavia, negli anni più recenti, è venuto sempre più a rafforzarsi uno stretto collegamento con le esigenze di assicurare il mantenimento degli equilibri complessivi del bilancio pubblico, nel rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di contenimento dell'indebitamento.

Una missione, quest'ultima, che pone la Corte, nella sua posizione di indipendenza, imparzialità e neutralità, al centro

dei meccanismi di direzione strategica degli interventi dell'amministrazione pubblica sul sistema macroeconomico del Paese.

Nel contempo, però, la Corte interviene a supporto della “sana gestione” anche quando questa attiene ai livelli più parcellizzati del tessuto sociale, venendo in contatto con la sfera quotidiana dei cittadini.

Negli ultimi anni, il legislatore ha sentito il bisogno di rinforzare il sistema di garanzie contabili rappresentato dalla Corte dei conti. Lo ha fatto con un buon tasso di confusione e incoerenza, come purtroppo avviene non di rado. Ma indubbiamente è intervenuto in termini positivi, così da delineare per il futuro un percorso sufficientemente chiaro nelle linee essenziali.

Hanno assunto un particolare rilievo sia la nuova e più articolata configurazione della responsabilità amministrativa, sia la rivisitazione dei raccordi fra le funzioni giurisdizionali e di controllo.

Relativamente al primo aspetto, giova ricordare che la responsabilità amministrativa – della quale la Corte dei conti è giudice esclusivo – ha assunto una triplice configurazione: responsabilità per danno erariale, atipica e risarcitoria;

responsabilità per danno erariale, tipica e risarcitoria; responsabilità sanzionatoria, nella triplice accezione di sanzione pecuniaria, su atti ed interdittiva.

La prima è quella tradizionale e prevede che qualunque soggetto, in rapporto di servizio con una pubblica amministrazione, debba risarcire il pubblico erario di qualsiasi danno da lui arrecato con dolo ovvero con colpa grave.

Nella responsabilità risarcitoria tipica, il legislatore ha predeterminato la tipologia del danno rilevante e la condotta illecita che lo determina, ferma restando comunque la necessità del dolo ovvero della colpa grave.

La responsabilità sanzionatoria, sempre tipica, prescinde dalla concretizzazione di un danno erariale. Essa presuppone semplicemente che sia venuta a compimento la situazione prefigurata dal legislatore, idonea ex lege ad aggredire il bene tutelato.

Le sanzioni debbono essere previste e definite in ogni loro aspetto oggettivo e soggettivo, con la puntualizzazione specifica circa i parametri sui quali calcolare la misura delle medesime, nel doveroso rispetto dell'articolo 23 della Costituzione.

Le sanzioni sono comminate dalla Sezione giurisdizionale della Corte competente per territorio, all'esito di un processo che segue le medesime regole di quello "ordinario" previsto per la responsabilità risarcitoria (quindi invito a dedurre-citazione-dibattimento-sentenza).

Nel rito sanzionatorio, ovviamente, non trovano spazio né la riduzione dell'addebito né la valutazione delle utilità comunque conseguite. Inoltre, per il carattere personale della sanzione, l'obbligazione non si trasmette agli eredi in nessun caso e non si ripartisce in caso di concorso.

Si è già posto in evidenza che il legislatore ha previsto – oltre alle sanzioni pecuniarie, anche quelle consistenti nella dichiarazione di nullità degli atti e quelle interdittive che vanno a limitare le capacità giuridiche personali degli autori dell'illecito.

Dunque, le attribuzioni dell'Istituto sono di una vastità ed eterogeneità davvero notevoli e debbono rapportarsi di continuo alle sempre più stringenti limitazioni delle risorse umane e strumentali e alle indubbe manchevolezze del quadro di riferimento normativo.

Il che dovrebbe di necessità portare a scelte di priorità molto severe, così da riuscire effettivamente ad adempiere nel

migliore nei modi alla missione istituzionale affidata alla Corte dalla Costituzione, dal legislatore ordinario, in fondo dai cittadini tutti.

Vige certamente ed è intangibile il principio fondamentale della obbligatorietà, indefettibilità ed irrevocabilità dell'azione contabile. Il procuratore regionale deve indagare e quindi, ricorrendone i presupposti, chiamare in giudizio tutti i responsabili dei danni erariali.

Ma non possiamo ignorare che troppo spesso la mancanza di risorse umane e strumentali rischia di rendere del tutto aleatoria l'applicazione di questo sacrosanto principio.

Non basta però lamentarsi e lanciare appelli al rafforzamento delle risorse; appelli che, nelle attuali condizioni generali nelle quali si trova il Paese, sono destinati a perdersi nelle nebbie più fitte dell'alba nella valle del Tevere.

La Corte dunque – sia in sede di controllo che giurisdizionale – non dovrebbe mai tralasciare l'esame delle questioni di più ampio respiro strategico e lasciare le altre alle disponibilità residue di tempo e mezzi.

Sempre più dovrebbero trovare spazio nella giurisprudenza della Corte questioni che, per loro intrinseca natura e spessore qualitativo, siano particolarmente idonee ad incidere sui

complessivi assetti della finanza pubblica e dei bilanci dello Stato e degli enti territoriali.

Per gli affari residui che, pur importanti, siano rimasti esclusi di fatto dall'esame della Corte, deve essere favorita una opportuna soluzione nell'ambito della autotutela amministrativa, ovvero dell'ordinario contesto disciplinare interno.

La Corte dei conti è certamente un Giudice particolare anche quando esercita le funzioni giurisdizionali di responsabilità.

E' indubbio che ogni sentenza deve dare soluzione al caso concreto e che quanto in essa viene deciso non può che fare riferimento alla specifica vicenda portata all'attenzione del Giudice, con particolare riferimento alle produzioni probatorie delle parti.

Ma non si può disconoscere che le sentenze finiscono con il dispiegare i loro effetti ben oltre i confini della specifica vicenda. E questo perché di regola le criticità che emergono in un caso sono indice di problematiche di una portata ben più vasta.

I parametri di valutazione della gestione pubblica trascendono infatti il caso concreto, assumendo il più delle volte un valore paradigmatico di ampiezza generale.

Anche per questo è fondamentale per la Magistratura contabile – come del resto per qualsiasi altro Giudice – assumere la riservatezza e la discrezione mediatica come indefettibili parametri dai quali non allontanarsi in nessun caso.

La Magistratura deve evitare – deve assolutamente evitare – qualsiasi forma di protagonismo narcisista. La sua funzione è e deve restare impersonale e solo i suoi atti pubblici (quali citazioni notificate e sentenze) debbono “parlare” per essa.

ooooo

Le funzioni di controllo e giurisdizionale hanno visto rinforzati i punti di convergenza, superando – si spera definitivamente – il rischio di un loro scoordinamento.

Il legislatore ha avvertito questa esigenza e l’ha tradotta in pratica attraverso alcuni passaggi normativi che, pur ancora insufficienti, sembrano delimitare un tracciato ben definito.

Con il primo intervento, è stato stabilito che non può essere qualificata ai fini della responsabilità amministrativa come gravemente colposa la condotta dell’agente conformatosi agli indirizzi emersi in sede di controllo preventivo di legittimità.

Con il secondo sono state istituite le Sezioni Riunite in speciale composizione, ovverosia formate da magistrati provenienti sia dall'area del controllo che da quella giurisdizionale.

Alle Sezioni Riunite in speciale composizione sono state attribuite sinora competenze non connesse fra loro, anche se l'esperienza giurisprudenziale sta tentando di portare ad un sufficiente livello di coerenza, se non altro nell'ambito della cosiddetta "giusti abilità" delle delibere delle sezioni regionali del controllo.

Le attribuzioni specificamente conferite dalla legge riguardano i giudizi in unico grado nei riguardi dei provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali e i giudizi, pure in unico grado, sugli atti di ricognizione dei soggetti facenti parte della pubblica amministrazione, atti annualmente emanati dall'ISTAT sotto forma di decreti.

In relazione alle delibere delle sezioni regionali di controllo, le Sezioni Riunite decidono<sup>30</sup> – con la procedura prevista per i

---

<sup>30</sup> L'articolo 243 quater del decreto legislativo n. 267/00, introdotto dall'articolo 3 del decreto legge n. 174/12, convertito con modificazioni dalla legge 213/12, stabilisce che "la delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, da parte della sezione regionale di controllo, può essere impugnata entro trenta giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite

giudizi ad istanza di parte – sui ricorsi in materia di esame dei piani degli enti locali di riequilibrio finanziario pluriennale (articolo 243 del TUEL introdotto dall'articolo 3 del decreto legge n. 174/12), nonché sui ricorsi riguardanti le certificazioni di attendibilità dei costi degli accordi contrattuali di lavoro presso le fondazioni lirico sinfoniche e di compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio.

Le Sezioni Riunite hanno affermato il principio generale per cui tutte le delibere delle sezioni regionali di controllo sono “ricorribili” davanti ad esse, dovendosi ritenere come “meramente esemplificative” le tipologie specificamente menzionate dalle norme menzionate.

In realtà non tutte le delibere possono essere impugnate: solo quelle suscettibili di immediata e concreta lesione delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessati<sup>31</sup>

---

della Corte dei conti in speciale composizione, che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Le medesime Sezioni riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all'articolo 243 ter”.

<sup>31</sup> Ex multis, Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione n. 6/13: “Il legislatore ha voluto introdurre una possibilità di revisio delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in tema di equilibrio di bilancio e

Per uscire dall'attuale situazione di crisi, non è di certo sufficiente la Magistratura contabile, anche se riuscisse “per miracolo” ad esprimersi al massimo delle sue potenzialità.

Dalla crisi si potrà uscire solo con la concorrenza di molti fattori, ad uno dei quali ritengo di dover attribuire un significato particolare.

Un contributo fondamentale possono e debbono portarlo i singoli cittadini, tutti i cittadini, attraverso un percorso di maturazione civica troppo a lungo rimandato. Oggi, però, ineludibile condizione per rivedere la luce dopo il tunnel.

I tempi dovranno essere veloci, perché l'economia e la realtà sociale corrono con il passo della globalizzazione. Tempi che si possono non condividere, ma ai quali tutti siamo purtroppo soggetti.

Maturare senso civico significa in concreto superare l'exasperato individualismo, provare rispetto per il bene

---

rispetto del patto di stabilità, qualora suscettibili di immediata e concreta lesione delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessati. In altri termini, le nuove norme del dicembre del 2012 hanno attribuito alla Corte una nuova competenza giurisdizionale per ambiti di materie contenziose e non certo la mera ricognizione su particolari e specifiche fattispecie. Tale convinzione poggia, in primo luogo, su un dato letterale incontrovertibile: l'esplicito riferimento operato dalla norma alla “giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103 secondo comma della Costituzione...Si conferma e si rafforza l'intenzione del legislatore di delineare in capo alla Corte dei conti, una competenza giurisdizionale complessivamente finalizzata al rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica”

pubblico, aiutare – anche con il voto – il radicamento dell'onestà nelle classi dirigenti, impegnarsi contro tutte le manifestazioni di corruzione e illegalità.

Soprattutto maturare senso civico vuole dire non dare spazio a gattopardismi di sorta, così caratteristici del nostro Paese, così diffusi sin dal momento dell'Unità.

“ ... I più pericolosi nemici d'Italia non sono i tedeschi, sono gl'italiani. [...] Per la ragione che gl'italiani hanno voluto far un'Italia nuova, e loro rimanere gl'italiani vecchi di prima, colle dappocaggini e le miserie morali che furono ab antico la loro rovina; perché pensano a riformare l'Italia, e nessuno s'accorge che per riuscirci bisogna, prima che si riformino loro“.<sup>32</sup>

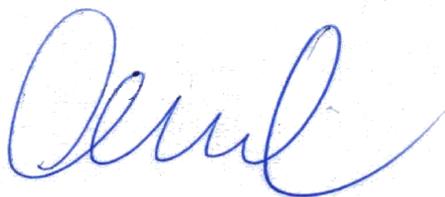
Vorrei sperare, vorrei sognare, che le parole pronunciate da Massimo d'Azeglio potessero finalmente essere archiviate nei ricordi più reconditi del nostro passato.

E, soprattutto, vorrei che nessuno oggi potesse ritenere ancora di attualità l'esclamazione sincera del principe di Francalanza il quale, in procinto di diventare senatore del Regno, così

---

<sup>32</sup>*I miei ricordi*. Pub. 1867. Massimo Taparelli marchese d'Azeglio. E' di Ferdinando Martini nel 1896: «*Fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani*».

tranquillizzava la consorte: “Ora che l’Italia è fatta, bisogna fare i fatti nostri....”<sup>33</sup>



---

<sup>33</sup> *I Vicerè*. Pub. nel 1894 - Federico De Roberto.