



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2024**

Sintesi della relazione del Presidente Marta Tonolo

VENEZIA, 27 FEBBRAIO 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE dei CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE
PER IL VENETO

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2024

Sintesi della relazione del Presidente Marta Tonolo

VENEZIA, 27 FEBBRAIO 2024

SALUTI E PRESENTAZIONE DEL PRESIDENTE MARTA TONOLO

Intendo rivolgere un cordiale saluto e sentito ringraziamento alle Autorità civili, militari e religiose che ci onorano con la loro presenza, ai rappresentanti delle Avvocature e delle Magistrature presenti, agli esponenti del mondo accademico e dell'informazione, al Procuratore regionale della Corte dei conti, Presidente Ugo Montella, alla Presidente della Sezione del controllo, Maria Elisabetta Locci, ai Colleghi della Procura e del Controllo nonché a tutti gli ospiti.

Saluto e ringrazio per la loro presenza, il rappresentante del Consiglio di Presidenza, Consigliere Luca Fazio, e la Presidente dell'Associazione magistrati, Consigliere Paola Briguori.

Un sentito ringraziamento ai Colleghi e a tutto il personale amministrativo della Sezione con cui condivido il mio impegno lavorativo in un'ottica di continuo e proficuo scambio di riflessioni che rinnova e rafforza il senso della funzione che svolgiamo.

Porgo il mio benvenuto alla dirigente del Servizio amministrativo unico regionale di recente nomina, dott.ssa Alessandra Ievolella, e saluto tutti i dipendenti del Servizio che si sono prodigati per l'organizzazione di questo evento. Ringrazio in particolare, la dirigente dott.ssa Elena Papiano e colgo l'occasione per comunicare che quest'anno, grazie al suo impegno, il Palazzo dei Camerlenghi apre le porte al pubblico nelle giornate di primavera del Fondo Ambiente Italiano con visite guidate da un gruppo di studenti del Liceo Classico Marco Polo di Venezia, alcuni dei quali oggi sono qui presenti.

La scelta di inserire l'edificio nel circuito FAI dedicato al patrimonio d'arte e cultura del nostro Paese non è stata dettata soltanto dalla volontà di mettere a disposizione di cittadini e turisti la visione di un edificio che si caratterizza per la particolarità e bellezza della struttura e delle opere che vi sono allocate (e che altrimenti resterebbero prive di visibilità ai più), ma anche, e soprattutto, per creare un'occasione di conoscenza della storia dell'organizzazione amministrativa di una comunità, delle istituzioni che ne hanno caratterizzato e ne caratterizzano la vita associata e il loro evolversi e per approfondire e riflettere, assieme ai giovani ed alle altre istituzioni, sul concetto di interesse pubblico, sul rapporto che lo lega ai valori di libertà democratica e, quindi, alla difesa di diritti fondamentali di uguaglianza e solidarietà che segnano le ragioni del nostro vivere comune.

Per ragioni di brevità, visto i tempi assegnati dal Consiglio di Presidenza per ogni intervento, mi riporto integralmente al testo della relazione di cui sono state stampate una serie limitata di copie, ma che è facilmente visionabile sul sito della Corte nella parte dedicata alla Sezione Giurisdizionale per il Veneto.

Tralascio, quindi, ogni riferimento ai provvedimenti normativi di interesse della magistratura contabile introdotti nel 2023 nonché alla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione che ha riguardato le funzioni della Corte dei conti ed alla rassegna delle pronunce della Sezione limitandomi a fare un rapido cenno all'attività svolta nell'anno appena trascorso.

Va, innanzitutto, considerato che la Sezione Giurisdizionale, nel 2023, ha potuto contare su sei unità di magistratura, compreso il Presidente, con un tasso di scopertura, in relazione alla delibera del Consiglio di Presidenza n. 79 del 26 marzo 2021, di una unità.

La dotazione del personale amministrativo non ha subito variazioni rispetto all'anno precedente (19 unità di personale amministrativo) e la carenza d'organico è rimasta invariata a 4 unità.

Per quanto riguarda i giudizi di responsabilità amministrativo - contabile, nel 2023, il numero delle sentenze è più che raddoppiato (65%) rispetto al 2022; le decisioni di condanna rappresentano oltre il 70% delle azioni promosse dalla Procura, l'importo delle stesse risulta quadruplicato (+76%) rispetto all'anno precedente e ammonta ad euro 44.627.358,81 (per il 2022 l'importo era di € 10.754.399,33). Ciò anche in ragione della condanna al risarcimento del danno comminata nel giudizio concernente l'indebita appropriazione di contributi per la produzione di energia fotovoltaica da parte di un gruppo societario e dei loro rappresentanti legali in pregiudizio al G.S.E. (Gestore Servizi Energetici).

Quanto ai riti speciali previsti dal codice di giustizia contabile - meccanismi deflattivi del contenzioso, finalizzati ad ottenere un immediato introito delle somme patteggiate a titolo di risarcimento - va segnalato che nell'anno appena trascorso, il ricorso al rito abbreviato (art. 130 c.g.c.) ha dato esiti positivi e le somme recuperate risultano pari ad euro 848.703,00 e cioè quasi al triplo dell'importo di euro 352.243,02 recuperato nel 2022.

L'applicazione del rito monitorio (art. 131 c.g.c.) ha, invece, registrato un atteggiamento di sfavore da parte dei convenuti, ma nel 2023 ha comunque consentito un introito raddoppiato (euro 12.776,80) rispetto a quello del 2022 (euro 6.350,00).

Durante l'anno appena trascorso, è stato dato particolare impulso al Settore dei conti giudiziari che ha registrato un'attività istruttoria di maggior rilievo quanto alle problematiche affrontate. Per quanto riguarda questo settore, va rilevato che, seppur il numero delle sentenze risulti inferiore rispetto all'anno ancora precedente, l'ammontare delle condanne è stato di gran lunga superiore al 2022 (euro 132.795,45 rispetto ad € 10.000,00 del 2022).

Con riferimento, poi, al contenzioso pensionistico, nel 2023 è stato azzerato l'arretrato e a fine anno, si è registrata una diminuzione delle pendenze pensionistiche di circa il 77% a fronte di un incremento nel 2023 dei ricorsi pari al 16% rispetto al 2022.

Tali dati trovano la loro spiegazione nell'esaurirsi del contenzioso concernente l'applicazione dell'art. 54 del DPR n. 1092/1973. La questione, com'è noto, ha formato oggetto di pronunce di massima delle Sezioni Riunite della Corte (sentenze n. 1 e 12/2021/QM) a cui i giudici monocratici e lo stesso Istituto previdenziale si sono adeguati.

Tanto premesso mi si consenta di svolgere ora alcune brevi considerazioni.

La presenza a questa Cerimonia degli studenti mi induce a ribadire brevemente alcuni concetti basilari del nostro ordinamento e a sottolineare come l'attuazione di programmi di sviluppo economico e sociale per la realizzazione e a salvaguardia dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione implichi l'utilizzo di beni e di danaro pubblici e cioè di risorse che provengono dai contribuenti e da gestioni oculate del patrimonio pubblico. Il perseguimento delle predette finalità giustifica non solo un sistema di imposizione fiscale equo ed equilibrato, in ottemperanza al dovere inderogabile di solidarietà economica e sociale previsto dall'art. 2 della Costituzione, ma esige, anche, un controllo del cittadino al corretto uso delle predette risorse, finalizzato a garantire, da un lato, la quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi necessari per soddisfare diritti sociali (quali il diritto alla salute e all'uguaglianza sostanziale) e, dall'altro, ad avere contezza delle scelte e dell'operato dei governanti e, quindi, del funzionamento del sistema democratico. E ciò non può che avvenire attraverso "la tenuta dei conti".

Con la recente sentenza n. 165/2023, la Corte costituzionale ha ribadito tali concetti, specificando, ancora una volta, il valore di bene pubblico del bilancio ed evidenziando come lo stesso debba rappresentare con chiarezza la gestione finanziaria nel suo ordinato e

concatenato sviluppo in esercizi finanziari succedenti e sia strumento di verifica, per il cittadino, della strutturale e pluriennale stabilità dei conti preventivi e successivi (principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 cost.), delle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi, della durata di ripiano del debito pubblico e dell'effettivo assolvimento degli impegni elettorali, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività.

Ebbene, la Corte dei conti, organo di rilievo costituzionale, sia nell'esercizio delle sue funzioni di controllo che in quelle giurisdizionali rappresenta l'istituzione che, con l'indipendenza e l'imparzialità che caratterizzano la funzione magistratuale, si pone come garante della corretta gestione delle pubbliche risorse e del rispetto dei vincoli finanziari a tutela del principio di equità intra e intergenerazionale e a protezione di interessi pubblici che, altrimenti, ne rimarrebbero privi.

La magistratura contabile è chiamata, infatti, ad effettuare, nell'ambito delle proprie distinte competenze, valutazioni e verifiche circa la correttezza e congruenza dei bilanci, delle gestioni contabili e finanziarie nonché, per quanto concerne la funzione giurisdizionale, la legittimità delle condotte di pubblici amministratori, dipendenti o anche di soggetti privati chiamati a gestire danaro pubblico i quali possono aver determinato, con un comportamento sconsiderato, antiggiuridico o illecito, un depauperamento del bene stesso.

Ciò in nome del principio di responsabilità della P.A., e di chi opera per essa, sancito dall'art. 28 della Costituzione.

La giurisprudenza della Consulta non solo espressamente invita sia il legislatore nazionale che quello regionale a non aggirare i principi costituzionali, ma ribadisce l'importanza del rafforzamento del controllo della Corte dei conti con particolare riferimento alla gestione finanziaria delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale e, per i principi espressi, fa implicito riferimento all'unità delle funzioni della Corte, di referto, controllo e giurisdizionale (inquirente e giudicante), tutte finalizzate, in modo sinergico, a garantire l'uso corretto e proficuo delle risorse e il rispetto della normativa nazionale e sovranazionale in materia di gestioni pubbliche.

Ed è sulla unità delle funzioni della Corte che credo sia necessario soffermarsi soprattutto alla luce delle scelte operate negli ultimi anni, e anche nel 2023, dal nostro legislatore.

La Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni periferiche, è un plesso magistratuale unico che si caratterizza per l'interscambiabilità delle funzioni la quale consente l'acquisizione di una professionalità fondata su una visione complessiva del ruolo e dei compiti assegnati all'Istituto nonché delle loro modalità di svolgimento.

Tuttavia, non può non osservarsi come a fronte di un ampliarsi, sia nelle competenze che nei contenuti, del sistema dei controlli assegnato alla Corte, certamente indotto dal mutare dell'assetto dei poteri pubblici e delle competenze di Stato, Regioni e Enti Locali, dalla costituzionalizzazione dei principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico (in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea e quindi in attuazione di principi di coordinamento della finanza pubblica - art. 119 Cost.), si registri, di converso, una notevole e progressiva contrazione delle funzioni giurisdizionali con l'introduzione di limitazioni al perseguimento di responsabilità amministrativo - contabili di tipo risarcitorio che, determinate inizialmente da situazioni emergenziali da Covid, sembrano consolidarsi nella loro reiterazione temporale e diventare a regime senza una giustificazione che non sia metagiuridica.

Il legislatore ha, infatti, inteso assegnare alle Sezioni di controllo della Corte funzioni di indirizzo e orientamento collaborativo della Pubblica Amministrazione (nel cui ambito si realizzerebbe la prerogativa concettuale e istituzionale della ausiliarietà costituzionalmente garantita), ha disciplinato, nel contempo, attività di controllo che ricomprendono meccanismi sanzionatori, premiali, di conformazione, pronunce ostative e impeditive, ma è intervenuto, quanto alla giurisdizione, con un susseguirsi di provvedimenti, spesso non coordinati tra loro, che circoscrivono l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, limitando la possibilità di perseguire condotte dannose per l'erario o addirittura escludendola.

Già si è fatto cenno, nella parte della relazione dedicato alla più recente normativa:

- all'art. 21, commi 1 e 2, del D.L. n. 76/2020 convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020 n. 120 (il c.d. scudo erariale) che ha limitato fino al 30 giugno 2024 (ai sensi dell'art. 1, comma 12-quinquies, lettera a) il d.l. 22 aprile 2023, n. 44 convertito con modificazioni nella L. 21 giugno 2023, n. 74), l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994 ai casi in cui la produzione del danno sia conseguenza di una condotta dolosa del soggetto agente o derivi da condotte, anche gravemente colpose, ma solo se omissive ed inerti (e non

commissive). Tale limitazione, per effetto del recente decreto "Milleproroghe", è stata estesa fino al 31 dicembre 2024;

- all'art. 2 del codice dei contratti pubblici che, pur recependo la giurisprudenza contabile quanto a definizione della colpa grave, la esclude *qualora la violazione di legge o l'omissione sia determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*;

- all'art. 8 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. riforma Cartabia) che anch'esso definisce la colpa grave, ma la esclude quando i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche abbiano sottoscritto accordi di conciliazione o, ancora quando abbiano concluso accordi nell'interesse dell'amministrazione;

- all'art. 69 del codice di giustizia contabile che esclude la responsabilità per colpa grave qualora l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo;

- all'art. 8 del D.L. 5 gennaio 2023 n. 2 convertito con modificazioni nella legge 3 marzo 2023, n. 17 il quale dispone la proroga, per tutto il periodo di vigenza del Piano ambientale, dell'esclusione sia della responsabilità amministrativa (derivante da reati) a carico della persona giuridica ILVA S.p.A., sia della responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati che hanno dato e danno attuazione al piano di risanamento.

Se, dunque, il legislatore ha recepito dalla giurisprudenza della Corte dei conti concetti e definizioni in materia di colpa grave e li ha trasfusi in norme di legge, di converso ha escluso o limitato l'intervento del giudice contabile facendo prevalere, di volta in volta, specifiche e particolari esigenze quali il velocizzare lavori pubblici, favorire l'attività di spesa nella pubblica amministrazione, privilegiare il diritto d'impresa e al lavoro rispetto a quello alla salute, circoscrivere la responsabilità erariale di determinate categorie di soggetti.

La Corte, nell'ambito della propria attività giurisdizionale, si è trovata, dunque, nelle condizioni di dover interpretare disposizioni di difficile contemperamento con il principio costituzionalmente garantito della responsabilità dei pubblici dipendenti e degli amministratori a cui si è fatto ampio cenno nella precedente relazione di inaugurazione

dell'anno giudiziario 2023.

Si pensi all'applicazione dell'art. 21 del già richiamato d.l. n. 76/2020, (nella parte in cui ha inserito all'art. 1, c. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, l'alea "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso") che ha imposto una più restrittiva nozione del dolo erariale temperata dalla giurisprudenza, quanto ai suoi effetti sul contenzioso, dal riconoscimento della sua non applicabilità agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore (17 luglio 2020) della modifica dell'art. 1, c. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 per il carattere sostanziale e non processuale della norma.

Si pensi, ancora, all'incidenza del novellato art. 445, co. 1-bis, c.p.p. (riforma Cartabia) sulla perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione (oggetto da tempo di interventi restrittivi del legislatore, introdotti con il c.d. "lodo Bernardo"). Il giudice contabile, a fronte dell'inserimento di tale disposizione, si è dovuto porre il problema del permanere nell'ordinamento dell'art. 51, comma 7, c.g.c. e della equiparazione, in assenza di pene accessorie, della sentenza irrevocabile di condanna a quella di patteggiamento alla luce della citata disposizione e dunque della sua idoneità a costituire, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, il presupposto per l'esercizio dell'azione per danno all'immagine, pena la nullità dell'atto di citazione.

Si pensi, poi, all'art. 9, cc. 2-bis e 2-ter D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74 in materia di incarichi extra istituzionali costituenti attività libero professionale incompatibile con il regime di impegno a tempo pieno dei docenti universitari. La norma interviene in una materia che ha formato oggetto di numerosi giudizi ed è diretta, in realtà, ad allargare le maglie del regime delle incompatibilità a cui i docenti a tempo pieno sono assoggettati a garanzia dell'esclusività del rapporto di impiego scelto e, quindi, della qualità della prestazione da rendere.

Nel delineato, recente, contesto normativo, ci si deve chiedere quale spazio residui all'esercizio della funzione del Pubblico ministero contabile a seguito dell'espressa previsione di cause di esclusione della responsabilità per colpa grave, quale sia l'ambito del potere valutativo in ragione del quale la Procura Erariale possa sindacare un comportamento di un amministratore o dipendente pubblico in presenza di esercitati controlli o quando l'ente e chi per lui siano giunti ad una transazione, ad un accordo conciliativo o quando i predetti soggetti si siano adeguati ad un parere o ad orientamenti

giurisprudenziali, ma, comunque, si registri in concreto una condotta antiggiuridica produttiva di danno. Ci si chiede come il Pubblico Ministero possa efficacemente operare una verifica circa l'effettiva e reale adesione all'indirizzo espresso dalla Corte in sede di controllo o se, piuttosto, laddove emerga l'astratta sussistenza delle citate esimenti, l'archiviazione non diventi, giocoforza, un mero automatismo.

È facilmente intuibile come si possano creare delle discrasie tra l'attività di controllo e quella giurisdizionale soprattutto quando la prima, così come vuole il legislatore, accompagni l'Amministrazione nelle scelte o comunque instauri con essa rapporti di scambio, supporto e stretta interlocuzione che, utili agli amministratori (che si sentono così tutelati rispetto ad una eventuale azione di responsabilità), appaiono di difficile gestione per la Corte tutta laddove si vogliano mantenere integri i crismi della magistratualità delle funzioni e l'unità della Corte.

In tale quadro, spetterà, poi, alle Sezioni giurisdizionali, chiamate ad applicare disposizioni di legge che pongono limiti alla responsabilità risarcitoria nei confronti dell'erario, interpretare la volontà del legislatore, motivare coerentemente le proprie decisioni, ma soprattutto, come già rilevato, cercare di contemperare gli interessi contrapposti e ricondurli nell'alveo di quei principi costituzionali che consentano di rendere effettiva la tutela giurisdizionale nonostante che alla collettività sia stata, di fatto, riservata una minore *chance* risarcitoria dei danni subiti al proprio patrimonio rispetto a quella riservata ad un privato in fattispecie del tutto analoghe.

L'intento manifestato dalle forze politiche di fare della Corte dei conti un'istituzione che "renda più pareri e meno sentenze" e che applichi sanzioni e non risarcimenti commisurati al danno arrecato all'Erario rischia di mettere in crisi l'intero "sistema Corte dei conti" così come pensato dal Costituente in quanto non solo incide pesantemente sul ruolo e le attribuzioni di una magistratura e sulle sue prerogative di indipendenza e imparzialità, ma anche perché rischia di incrinare quell'unità e unicità della magistratura contabile che da sempre la contraddistinguono.

L'ampliamento delle funzioni del controllo e la contrapposta contrazione di quelle giurisdizionali - nonostante il sempre più ampio riconoscimento nelle pronunce della Corte di cassazione del perimetro della giurisdizione contabile - rischia di rendere

disarmonica, confliggente e priva di contenuti l'invocata sinergia - fosse solo informativa - tra Sezioni del controllo e attività requirente e tutto da ripensare il rapporto tra controllo e giurisdizione.

Concludo queste mie osservazioni con una punta di amarezza, ma con l'auspicio che la figura del giudice contabile, percepita e considerata dalla collettività quale figura istituzionale indispensabile, mantenga la propria autorevolezza non solo nella concreta esplicazione di tutte le sue funzioni, ma nelle scelte del legislatore a difesa dell'interesse collettivo ad una sana gestione del danaro pubblico, della sua equa redistribuzione in termini di servizi a garanzia dei diritti dei più deboli, ma anche a difesa di quel ancora diffuso sentimento di giustizia che vede nella Corte dei conti un baluardo di legalità e che ripugna ogni forma di disonestà, diseguaglianza e soprattutto di ingiustificata impunità.

Vi ringrazio per l'attenzione accordatami.