

La procedura del giudizio di responsabilità finanziaria

Pres. di Sezione Giovanni Coppola

Come abbiamo avuto modo di chiarire nel precedente seminario al quale siamo stati cortesemente invitati, solo di recente abbiamo approvato il “Nuovo codice della giustizia contabile” con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n.174.

Abbiamo in tal modo, sia consolidato un sistema complessivo che era costituito da norme sostanziali che hanno notevolmente modificato le nostre competenze giurisdizionali, sia, per quanto attiene ai profili squisitamente procedurali, superato l’ormai vetusto Regolamento di procedura approvato con il Regio decreto 13 agosto 1933, n.1038, integrato dalle norme del codice di procedura civile.

Quel che è importante sottolineare nuovamente, anche per iniziare a rispondere alle domande che sono state poste in vista di questo Seminario, è che il procedimento giurisdizionale è del tutto autonomo da quello di controllo, dal quale può trarre spunto per la *notitia damni* dalla quale inizia l’azione requirente intestata al Procuratore regionale, dalle deliberazioni delle Sezioni di controllo (sempre più in sede regionale) e dall’attività istruttoria che le precede.

Tutto deve peraltro avvenire con le forme ed il rito del processo contabile, al fine di assicurare il cosiddetto “giusto processo” e l’esercizio concreto del diritto alla difesa da parte dei convenuti in giudizio.

I principi che devono essere osservati nel giudizio contabile sono:

1. quello di effettività, il che significa assicurare tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo;
2. quello di concentrazione, il che significa che, presso il giudice contabile, trovano tutela tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo contabile;
3. il citato principio del “giusto processo” che richiama ai sensi dell’art.111 della Costituzione, sia la parità di posizione che deve essere assicurata alle parti, sia il contraddittorio quale elemento fondamentale di esplicitazione di detta parità;
4. il dovere di motivazione per tutti i provvedimenti decisori, sia del giudice (monocratico e collegiale) sia del pubblico ministero. Questi atti devono inoltre essere resi con chiarezza e sinteticità.

Visto il gran tempo trascorso per l’adozione del nuovo codice, si è intesa assicurarne la massima attualità con le disposizioni inerenti la digitalizzazione degli atti e l’informatizzazione dei servizi.

Volendo mantenere in questa presentazione un approccio immediato e, possibilmente, incisivo, evito di riportare il sistema codicistico, rimanendo a vostra disposizione per ogni profilo possa essere di vostro interesse.

Ritengo però opportuno sottolineare come siamo decisamente coinvolti in una dinamica evolutiva che vede sempre più avvicinarsi le due “anime” del controllo e della giurisdizione che oggi vediamo in maggior sinergia che nel passato.

Le analisi del controllo sono sempre più complesse, in un sistema contabile, soprattutto quello degli enti locali, che necessita di competenze molto approfondite ed affronta aree un tempo impensabili come quella dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali.

I profili di responsabilità che derivano da *mala gestio* degli amministratori che sono oggetto delle funzioni giurisdizionali, emergono assai spesso dalle analisi del controllo, un controllo costante ed approfondito che è ben diverso dalla logica dell’Audit che riguarda spesso un contesto identificato per soggetti e materia in un predeterminato lasso temporale.

Non va dimenticato che esistono possibili conseguenze sanzionatorie, rimesse queste all’esercizio della funzione giurisdizionale.

Si pone quindi il problema di disporre di expertises da parte sia del Procuratore che del Collegio giudicante ed appare evidente che la sede più naturale sia proprio quello del controllo.

D’altro canto, noi stiamo vivendo un momento particolarmente interessante perché siamo convinti che vada riaperta, nell’ambito del controllo, una questione che viene dibattuta da decenni, quella della nostra abilitazione a proporre eccezioni di costituzionalità e che ha trovato sempre una forte opposizione ed una limitazione alla copertura delle spese ai sensi dell’art.81 della nostra Costituzione.

Finora, al di là di tale ambito (frutto di una interpretazione molto restrittiva delle disposizioni della legge di semplificazione 340/2000) siamo stati oggetto di declaratorie di inammissibilità, da parte della Corte Costituzionale, l’ultima delle quali nel 2011 in materia, peraltro, di controllo sulle gestioni.

Ebbene, risale a tempi molto recenti, il 28 febbraio scorso, il deposito di una mia Ordinanza (chiedo scusa per l’autocitazione), in qualità di Presidente della Sezione di controllo della Campania la 19/2018, con la quale viene affermata la legittimazione a porre la questione di costituzionalità ritenendo che l’area del controllo attenga a quella più vasta della “iurisdiction” della Corte dei conti, non solo per ragioni soggettive (essendo noi magistrati) ma anche per ragioni oggettive allorquando

il controllo si esprime in un giudizio “ius dicere” di legittimità sull’azione amministrativa in ordine al mancato adempimento a norme di legge.

Anche qui sono a vostra disposizione per chiarirvi i profili che possono interessarvi di questa ordinanza che ha una portata “storica” per la Corte.

Quel che mi preme mettere in evidenza è come la contiguità tra i due mondi, pur sempre diversi, costituisca un terreno che dalla separatezza mira alla sinergia.

Vengo ora alle domande che sono state poste ed alle prime risposte che posso dare, ovviamente da ulteriormente esplicitare.

1. Il procedimento di controllo è sufficientemente adeguato per identificare tutti gli elementi necessari per il giudizio di responsabilità finanziaria?

Già in occasione del precedente seminario, abbiamo precisato che il giudizio di responsabilità può prendere le mosse dagli esiti di un audit o di un’altra attività di controllo anche perché il magistrato che l’ha condotta, nel caso in cui rinvenga ipotesi di danno, è tenuto più di qualsiasi altro cittadino a fornire la *notitia damni* al Procuratore Regionale ai sensi dell’articolo 52 del nuovo Codice della Giustizia Contabile.

Tuttavia va precisato che l’istruttoria del giudizio di responsabilità portata avanti dal Procuratore Regionale è assolutamente autonoma e deve rispettare i canoni tipicamente processuali, come un corretto invito a dedurre, per consentire un efficace diritto alla difesa e un contraddittorio pienamente formalizzato.

Pertanto anche un rapporto di audit particolarmente completo ed efficace non necessariamente potrebbe determinare l’accertamento del danno ed essere quindi utile per un’azione giurisdizionale poiché diverse sono le finalità dell’audit stesso: quelle di individuare misure correttive che l’amministrazione controllata deve porre in essere per superare le patologie riscontrate.

2. Gli elementi che sono necessari al giudizio di responsabilità finanziaria richiedono delle specificità per l’attività di controllo?

Sì, indubbiamente. Nella nostra esperienza, soprattutto nell’ambito del controllo sugli enti locali che è caratterizzato dalla verifica della regolarità e legittimità dell’azione amministrativa, la

nostra attenzione è sempre più rivolta ad assicurare gli elementi ritenuti necessari nell'ambito del giudizio di responsabilità.

In realtà il problema fondamentale è dato da due profili: uno sostanziale e uno in parte sostanziale e in parte formale. Il primo attiene, come si è detto, alla diversa finalità di un audit che miri alla valutazione dei risultati; il secondo consiste nella inesistenza di un codice di procedura per l'attività di controllo; pertanto è proprio la conduzione dell'audit che non è proceduralizzata ed è nostra intenzione colmare questa lacuna.

Pur tuttavia sul piano sostanziale non possiamo prescindere dalle diverse caratteristiche che hanno le due funzioni altrimenti non vi sarebbe una ragion d'essere nel tenerle distinte.

Quale dovrebbe prevalere?

Se rispondiamo quella giurisdizionale, possiamo intenderci fra Istituzioni Superiori di Controllo aventi questa funzione e che hanno sottoscritto la “*Déclaration de Paris*” (Abu Dhabi 9 dicembre 2016), ma avremmo un'evidente difficoltà ad affermare tale posizione nei confronti di tutte le altre Istituzioni Superiori di Controllo che svolgono solo attività di controllo.

In ogni caso per dare una risposta appropriata alla domanda, possiamo dire che è necessario un contraddittorio formale e deve potersi raggiungere l'individuazione di un danno finanziario o patrimoniale (al quale potrebbe aggiungersi il danno all'immagine, come già detto nella precedente occasione), nonché altri elementi tipici del giudizio di responsabilità: elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, collegamento causale tra azione e danno provocato ed anche la possibilità di quantificare in concreto il danno in capo ad un soggetto che deve essere in un rapporto organico con l'amministrazione o ad essa assimilata (tra cui il concessionario o il funzionario di una società a partecipazione pubblica o di una società *in house*).

3. Qual è il miglior quadro di procedura per il giudizio di responsabilità finanziaria per le Istituzioni Superiori di Controllo? (quadro amministrativo, civile, penale o un quadro speciale)

È importante intendersi. Se per quadro intendiamo l'area giuridica di riferimento, in realtà il giudizio di responsabilità finanziaria appartiene ai primi due, il primo perché i soggetti convenuti sono titolari di un rapporto di servizio con amministrazioni pubbliche o corrispondono a figure assimilate ed il secondo tenendo conto che si tratta di un'azione risarcitoria finalizzata al recupero

della somma corrispondente al danno provocato, ma la presenza del procuratore la assimila anche al sistema penalistico.

La risposta più efficace è quella che possiamo dare sul piano della procedura. In passato la Corte dei conti faceva riferimento ad un proprio antiquato regolamento di procedura, risalente alla fine degli anni trenta e soprattutto al codice di procedura civile con qualche riferimento al codice di procedura penale proprio per la presenza del procuratore.

La situazione era piuttosto insoddisfacente tanto è vero che abbiamo adottato un nostro codice speciale: il nuovo codice della giustizia contabile; siamo quindi pervenuti alla constatazione che si abbia bisogno di un quadro speciale e non abbiamo ancora completato il nostro percorso.

Dobbiamo infatti modificare ulteriormente questo codice in quanto vi sono ad esempio dei giudizi che attengono all'area della giurisdizione esclusiva che vede le sole Sezioni Riunite in unica istanza e con una composizione equivalente di magistrati addetti all'attività di controllo e magistrati addetti all'attività giurisdizionale che è preposta a giudicare sulle impugnative avverso le deliberazioni delle Sezioni Regionali di Controllo.

In tale contesto andranno meglio definiti i compiti della Procura che agisce nell'interesse dell'ordinamento, ma non è portatrice dell'azione requirente come avviene normalmente ed abbiamo anche il problema di capire come si possa ammettere che non esiste chi patrocinia la posizione proprio della Sezione Regionale la cui deliberazione viene impugnata.

Le questioni al tappeto sono tante. Una cosa al momento è certa: non esiste la possibilità di un'automatica trasposizione delle istruttorie e delle decisioni prese in sede di controllo alla sede giurisdizionale.

In Italia si utilizza un modo di dire: "la forma è sostanza" e, nell'ambito dei giudizi ciò è quanto mai vero poiché le forme rispondono ad importanti esigenze soprattutto in termini di garanzie per i convenuti.

Per questo, al nostro interno si discute sulla procedimentalizzazione del controllo: l'adozione di un contraddittorio caratterizzato da un rito analogo potrebbe consentire di utilizzare i risultati del controllo, da parte del Procuratore nella formazione delle prove da gestire nel giudizio contabile.

Vi ringrazio per l'attenzione!