

Verso una "cultura della responsabilità: le nuove frontiere della giurisdizione contabile  
(Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 19667 del 6 novembre-22 dicembre 2003)

I primi commenti (tutti estremamente favorevoli) del Procuratore Generale e dei Procuratori Regionali sulla rivoluzionaria decisione della Corte di Cassazione di estendere la giurisdizione della Corte dei Conti anche all'operato degli Enti Pubblici economici

Le Sezioni Unite hanno precisato che il discrimen tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, risiede nella qualità del soggetto passivo e nella natura pubblica delle risorse finanziarie di cui esso si avvale: si aprono così nuovi orizzonti per la giurisdizione contabile.

Allo stato dell'evoluzione giurisprudenziale, il concetto di danno erariale è tuttora strettamente correlato all'antigiuridicità della condotta trasgressiva, secondo i radicati canoni valutativi dell'imputabilità degli effetti dannosi.

Nondimeno, questa configurazione va arricchendosi di contenuti estranei alle concezioni formalistiche del diritto, ricomprendendovi formule quali l'efficacia, l'economicità e l'efficienza, mutuata dalle scienze amministrative ed aventi significati tipicamente organizzativi ed economici

Sempre più arduo, quindi, risulta il compito di amministratori e dipendenti degli enti pubblici economici nel cercare di conciliare

LA LEGALITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA con  
LA TUTELA DELL'INTERESSE PUBBLICO, salvaguardando  
LA FINANZA PUBBLICA, nel costante rispetto dei principi di

ECONOMICITA'  
BUONA AMMINISTRAZIONE  
TRASPARENZA,  
UGUAGLIANZA,  
LEGALITA'  
IMPARZIALITA',  
BUONA FEDE,  
PARITA' DI TRATTAMENTO,  
NON DISCRIMINAZIONE,  
PROPORZIONALITA'

con

L'ARTICOLATO PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE

Non solo.....

**Deve ritenersi che detti principi siano applicabili altresì alle Aziende speciali degli Enti locali di cui agli articoli 113 lett c) e 114 del T.U.E.L. 267/2000, che hanno anch'esse natura di Ente pubblico economico, strumentale:**

Nell'ambito della stessa problematica, sotto altro profilo, anch'esso assai rilevante, ma logicamente affine a quello riguardante gli enti pubblici economici, si attende a breve scadenza la pronuncia della Corte Suprema di Cassazione, in relazione a due giudizi per regolamento preventivo di giurisdizione, discussi all'udienza del 18 dicembre scorso, riguardanti casi di responsabilità di

amministratori e dirigenti di società per azioni a prevalente o a totale partecipazione pubblica (nella fattispecie, di amministrazioni comunali). Per il danno derivante, in tali casi, da cattiva gestione del pubblico denaro, si confida in una soluzione della questione in linea con i principi già affermati dalla Corte Suprema nell'ordinanza n. 19667/2003

La prima manifestazione del nuovo corso ci è offerta dalla stessa Corte Costituzionale, che con sentenza 28/12/1993 n. 466 ha ritenuto che la semplice trasformazione in S.p.A. di Enti pubblici economici non appare di per sé idonea ad abrogare integralmente la disciplina pubblicistica che regola l'attività dell'Ente trasformato.

Dunque le società private nate dalla trasformazione degli Enti Pubblici Economici continuano ad essere affidatarie della cura di rilevanti interessi pubblici la cui tutela non può risultare soppressa solo in conseguenza del mutamento della veste formale del soggetto giuridico, che pertanto mantiene inalterate le proprie funzioni e quindi la propria connotazione pubblicistica.

Per coerenza con tale linea evolutiva, lo stesso Consiglio di Stato e la Cassazione sono così pervenuti a delineare una nozione di S.p.A. di diritto speciale sulla base della peculiare disciplina di questa società a partecipazione pubblica, rispetto alla generalità delle società per azioni, per quel che attiene alla costituzione, alla struttura ed al funzionamento della società stessa.

Dette società, quindi, per effetto del loro statuto speciale devono ritenersi soggetti di diritto pubblico, in piena aderenza con quanto stabilito dalla normativa comunitaria, in particolare dalle direttive riguardanti i contratti di appalto (di forniture e di servizi), ove esiste una nozione di "organismo pubblico" che prescinde dal carattere pubblico e privato del soggetto che opera e da cui deriverebbe la nozione di impresa pubblica.

In sintesi queste nuove società, poste in essere dagli Enti locali, costituiscono una forma organizzativa dell'Amministrazione per lo svolgimento, senza ulteriori atti concessori, di un servizio oggettivamente pubblico, nonché per l'esercizio di una funzione di oggettivo interesse pubblico comportante come attributo normale l'esercizio di poteri e prerogative pubblicistiche, quali i diritti di esclusività (Consiglio di Stato sezione II 28/02/1996 n. 366).

Di Sonia LAZZINI

## INDICE:

Procuratore Generale.....	3
Valle d'Aosta.....	5
Piemonte.....	5
Lombardia.....	6
Bolzano.....	8
Trentino – Alto Adige.....	9
Veneto.....	9
Friuli Venezia Giulia.....	11
Emilia Romagna.....	11
Toscana.....	12
Umbria.....	12

Abruzzo.....	13
Lazio .....	14
Molise .....	15
Campania .....	18
Puglia .....	19
Basilicata.....	19
CALABRIA .....	19
Sicilia.....	20
Sardegna .....	21

“Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 Relazione del

**Procuratore Generale**

VINCENZO APICELLA sullo stato della giurisdizione e dei controlli della Corte dei conti al primo gennaio 2004 Inaugurazione anno giudiziario 2004

(...)

5. Lo stato della giurisdizione della Corte dei conti nell'anno 2003.

Anche per la giurisdizione della Corte dei conti assume interesse la valutazione dei dieci anni di vigore delle leggi n. 19 e 20 del 1994, cui peraltro va aggiunta la legge n. 639 del 1996.

Nei discorsi di inaugurazione da me pronunciati negli ultimi quattro anni, ho espresso un avviso positivo sulle predette leggi di riforma, e ciò in quanto esse hanno saputo creare un sistema di giustizia contabile che, in sostanza, risponde alle attuali esigenze di garanzia del cittadino: con una limitazione, però, quella che, circa un anno fa, identificai nel troppo ristretto ambito di competenza di fatto attribuito alla giurisdizione di responsabilità appartenente alla Corte, a fronte di quella che, formalmente, ma con molti dubbi, allora era ritenuta appartenere al giudice ordinario. Ciò avveniva, in specie, per quanto atteneva alla materia della responsabilità amministrativa degli amministratori degli enti pubblici economici, a parte la sola molto marginale eccezione riguardante l'esercizio di eventuali poteri autoritativi e di autoregolamentazione, con effetti pratici negativi per la tutela delle ragioni dell'erario.

La questione per oltre quarant'anni fu tenuta viva dagli organi di Procura e dalle Sezioni della Corte con iniziative dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione e alla Corte Costituzionale, di volta in volta motivate con nuovi e diversi argomenti, nascenti dal sopravvenire di norme che indicavano mutamenti nei principi su cui l'Ordinamento si fondava e nell'interpretazione evolutiva del sistema vigente.

Si iniziò, così, una marcia durata quasi quarant'anni, durante i quali, pur senza dare, nel merito delle cause proposte, risposte sostanzialmente diverse rispetto al passato, sia la Corte Costituzionale che la Corte di Cassazione offrirono spunti, nelle loro pronunce, per sperare in un futuro cambiamento di indirizzo. Ora serenamente può dirsi che, allora, la questione non era ancora matura per una rivisitazione della normativa di fondo riguardante la materia.

Recentemente questo lento processo di maturazione si è compiuto e a sancirlo è stata l'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 19667 del 6 novembre-22 dicembre dello scorso anno, una pronuncia, questa, - tengo a sottolinearlo - che ha saputo cogliere con sapienza e sensibilità giuridica il segno dei tempi.

In essa, è stato svolto innanzi tutto un attento excursus storico delle normative e delle pronunce giudiziali intervenute nel tempo, unitamente ad una attenta ricognizione dell'evolversi dell'attività di governo delle pubbliche risorse, e conseguentemente dell'Ordinamento, in tema di impiego di denaro pubblico, in ultimo attraverso anche un variato e articolato processo di privatizzazione di risorse pubbliche. Il che – come si legge nell'ordinanza – ha determinato un'evoluzione della nozione di Pubblica Amministrazione, con riflessi sugli stessi equilibri costituzionali, rendendo “labile”, in particolare, la distinzione tra enti pubblici economici e non economici. Ciò anche per gli effetti della più recente legislazione comunitaria.

A conclusione di tale analisi, la stessa ordinanza ha affermato che “l'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando (omissis) persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato”.

**Dalla motivazione dell'ordinanza, poi, si desume che, ai fini dell'attivazione dell'azione di responsabilità dinanzi alla giurisdizione contabile, non è essenziale accertare l'esistenza di un rapporto di servizio tra soggetto ed ente, in quanto, nella visione obiettiva e unitaria in cui si inserisce la pronuncia della Cassazione, l'elemento necessario e sufficiente per l'attribuzione della materia al giudice della Corte dei conti è il verificarsi di un pregiudizio ingiusto in danno della finanza pubblica.**

**Il che, per consequenziale logica giuridica, ha portato la Cassazione a dichiarare che la giurisdizione in tema di responsabilità amministrativa di amministratori di enti pubblici economici appartiene alla Corte dei conti e ciò perché “il discrimen tra le due giurisdizioni (quella civile e quella contabile) risiede unicamente nella qualità del soggetto passivo e, pertanto, nella natura – pubblica o privata – delle risorse finanziarie di cui esso si avvale”.**

Del resto, quasi un assenso al principio enunciato dalla detta ordinanza della Cassazione sembra cogliersi, indirettamente, nella recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 363 del 10 dicembre scorso.

Né oggi può più contrapporsi la carenza di quella “interpositio legislatoris” ritenuta in passato necessaria dal giudice delle leggi per trasformare da tendenziale a specifico il dettato costituzionale dell'art. 103, secondo comma. Infatti, le SS.UU. della Cassazione, sempre nella detta ordinanza, hanno colto tale “interpositio”, nell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 20 del 1994: questa norma viene così a costituire tecnicamente il momento genetico del nuovo scenario aperto alla giurisdizione contabile.

Ora gli organi di tale giurisdizione, e, in particolare, le Procure e le Sezioni giudicanti, dovranno affrontare il delicato e grave compito di dare al riconoscimento del loro maggiore ambito di competenza una risposta che sia, ad un tempo, giusta, efficiente e rispondente all'equilibrata e ragionevole applicazione delle regole che, specie dalla legislazione intervenuta dal 1994-1996 in poi, ha regolato l'esercizio della propria giurisdizione. Ciò, quindi, come implicitamente indicato dalla Cassazione, con l'applicazione del criterio discriminante della colpa grave, del carattere personale e della suddivisione della responsabilità, nonché della limitata trasmissione di essa agli eredi e del sistema mirato di prescrizione quinquennale. Varranno anche le previste esimenti, segnatamente quella riguardante le scelte discrezionali, da valutare in relazione alla particolare attività svolta dagli enti. Infine, permarrà la ragionata e ragionevole applicazione del c.d. “potere riduttivo”, strumento giudiziale, questo, che, in caso di accertata responsabilità, aiuta a realizzare una giustizia a misura di uomo.”

SSSSSSSSSSSSSS



Le Sezioni Unite hanno precisato che il discrimen tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, risiede nella qualità del soggetto passivo e nella natura pubblica delle risorse finanziarie di cui esso si avvale.

È stato così superato il precedente e consolidato orientamento che limitava l'operatività della giurisdizione in materia di responsabilità, entro i ristretti confini dell'osservanza delle regole di contabilità pubblica. Il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile, non è più il quadro di riferimento nel quale si colloca la condotta dannosa (se di diritto pubblico o privato), bensì l'evento in quanto verificatosi in danno di un'amministrazione pubblica.

L'importanza dell'affermazione è notevole, potendo ora essere ricondotte nell'alveo della giurisdizione contabile numerose gestioni di denaro pubblico che prima vi erano sottratte, beneficiando di fatto, come aveva già rilevato la stessa Corte di Cassazione nel 1998 con la sentenza 9780, di un sostanziale esonero di responsabilità, a causa della timida attività giudiziaria dell'ente danneggiato nei confronti dei presunti responsabili.

Per meglio comprendere la portata innovativa della pronuncia, va ricordato che la crescente privatizzazione dell'amministrazione, nella quale si opera sempre più attraverso società, aveva esteso in maniera preoccupante l'area di attività pubblica sottratta alla giurisdizione di responsabilità. La questione interessa comuni, province e regioni, che hanno istituito ed istituiscono innumerevoli enti strumentali sotto forma di società per azioni, detenendo la maggioranza, ed in alcuni casi la totalità, del pacchetto azionario. Si pensi alle numerose società partecipate dalla nostra Regione o dalle varie amministrazioni comunali e provinciali. Solo per fare un esempio in base al nuovo indirizzo giurisprudenziale l'agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici invernali Torino 2006, che nella relazione dello scorso anno avevo citato come esempio di organismo deputato alla gestione di ingenti risorse finanziarie pubbliche e sottratto alla giurisdizione contabile, vi è adesso assoggettata.

Si aprono, finalmente, nuovi orizzonti per una giurisdizione che stava correndo il rischio di un graduale inaridimento.

(...)

**Per concludere desidero solo osservare che se da un lato vi è stato un segnale forte di cambiamento da parte della Cassazione, che, attribuendo la giurisdizione nei confronti di enti pubblici economici ed S.p.A. a capitale pubblico, ha colmato un vuoto nella tutela della finanza pubblica, aprendo nuovi orizzonti al giudice contabile, dall'altro si assiste ad un desolante disinteresse del legislatore per l'efficienza della nostra giurisdizione ”**

§§§§§§§§§§§§

CORTE DEI CONTI - Sezione Giurisdizionale per la

### **Lombardia**

Inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 - Relazione del Procuratore regionale Domenico Spadaro

Udienza del 4 febbraio 2004 – Presidente Giuseppe Nicoletti

“(…)

Comincia a delinearsi una forma di amministrazione profondamente diversa da quella conosciuta che cede quote significative dei propri poteri autoritativi a favore di formule convenzionali perché transita in misura più che proporzionale dal diritto amministrativo al diritto comune, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di giurisdizione (che, va sottolineato, è anch'essa in senso lato, un controllo tra i controlli) perché esprime una disarticolazione, prima non disciplinata e in parte neppure considerata, tra politica e amministrazione e si orienta verso un modello policentrico con il decentramento territoriale e funzionale.

Un'amministrazione, infine, definibile per le funzioni direttamente o indirettamente esercitate e sempre meno per i soggetti che ne fanno stabilmente parte.

Nella percezione di siffatte mutazioni, è stata emessa, da poco più di un mese, una Sentenza delle SS.RR. della Cassazione (n. 19667 del 22 dicembre 2003) in tema di riparto della giurisdizione, che non esito ad accostare, per importanza, alla Sentenza n. 500/1999, che sancì la risarcibilità degli interessi legittimi da parte del giudice amministrativo.

La Corte di Cassazione aveva, sino ad oggi, costantemente denegato la giurisdizione di questa Corte in relazione ai danni erariali, talora ingenti, cagionati da dipendenti degli Enti pubblici economici e dalle S.p.a. a prevalente capitale pubblico. **E lo aveva fatto nel rilievo che gli atti posti in essere, con riferimento alla gestione e quindi con gli strumenti privatistici tipici dell'attività imprenditoriale, non potessero comportare valutazioni sulla corretta amministrazione da parte di dipendenti che tali atti ponevano in essere, dovendosi invece applicare i principi generali che regolano le obbligazioni di diritto civile.**

**Con la Sentenza citata la Corte di Cassazione, ha radicalmente rivisto questo orientamento interpretativo affermando come gli enti pubblici economici, soggetti pubblici per definizione che perseguono fini pubblici attraverso risorse di uguale natura, svolgono attività amministrativa, ancorché gli strumenti utilizzati per l'esercizio di tale attività abbiano connotazione privatistica.**

Talché la giurisdizione per i danni arrecati all'Ente da amministratori e dipendenti spetta alla Corte dei conti. Resta, per tali Enti, esclusa tuttavia, la responsabilità contabile, per la quale, l'articolo 45 del R.D. n. 1214/34 dispone che la presentazione del conto costituisce l'Amministrazione in giudizio e, dunque, presuppone l'applicabilità di norme pubblicistiche, generalmente escluse, invece, per detti Enti.

**Deve ritenersi che detti principi siano applicabili altresì alle Aziende speciali degli Enti locali di cui agli articoli 113 lett c) e 114 del T.U.E.L. 267/2000, che hanno anch'esse natura di Ente pubblico economico, strumentale.**

La giurisdizione amministrativa aveva, d'altronde, già affermato come l'azienda speciale fosse comunque soggetto istituzionalmente dipendente dall'ente locale e fosse ad esso legata da vincoli talmente stretti da farla ritenere elemento integrante del sistema amministrativo riferibile allo stesso ente territoriale e, pur tenendo conto dell'accentuata autonomia connessa con l'attribuzione della personalità giuridica, struttura integrativa dell'apparato amministrativo del Comune.

**E' di tutta evidenza il ruolo che gli Organi di revisione, nell'espletamento del compito di controllo sulla gestione, avranno, con riferimento all'obbligo di denuncia a questa Procura di tutti quei fatti che potrebbero configurare ipotesi di danno erariale.** E ciò tanto più, ove si pensi che nel Dec. Leg.vo 286 del 1999 che ha riordinato e potenziato i meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi delle pubbliche amministrazioni, mediante l'istituzione di tutta una serie di controlli interni, v'è una norma (6° comma dell'articolo 1) che, nell'imporre ai componenti di detti Organi (ma i Collegi di revisione ne sono esclusi) di riferire sui risultati dell'attività svolta, esclusivamente agli Organi di vertice, li esonera espressamente dall'obbligo di denuncia a questa Corte, dei danni erariali dei quali dovessero, eventualmente, venire a conoscenza.

L'obbligo permane, ovviamente, in capo a coloro ai quali la denuncia è stata inoltrata che, peraltro, in ipotesi, potrebbero essere essi stessi i responsabili.

Deve constatarsi come l'intervenuta riforma dei controlli se esalta la capacità di autocorrezione e l'autonomia delle amministrazioni, determina il venir meno di tutta una serie qualificata di fonti di

notizia, talché è sempre più essenziale, ai fini dell'esercizio della giurisdizione contabile, il puntuale e corretto adempimento dell'obbligo di segnalazione da parte dei soggetti che vi sono tenuti.

Essi sono quelli indicati nell'articolo 20 del DPR 3/1957, nelle Leggi delle Regioni a Statuto speciale, nella disciplina dettata per le Regioni ad Autonomia ordinaria (art. 32 L. 335 del 1976), per gli Enti pubblici (art. 8 L. n. 70 del 1975 e art. 75 del DPR 696 del 1979), per gli Enti locali (art. 58 L. 142 del 1990), per le strutture sanitarie (art. 4 L. 109 del 1994) e via dicendo.

**In siffatto contesto, particolare rilievo assume il rapporto di collaborazione tra Procure contabili e Procure penali voluto dal legislatore con l'emanazione dell'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del Codice di Procedura penale, prima, e dall'articolo 7 della Legge 97/2001, poi, che non lo sostituisce ma lo integra e rafforza.**

Prevede infatti la prima norma citata l'obbligo per le Procure della Repubblica di comunicare, a quelle contabili, tutti gli atti di esercizio dell'azione, mentre la seconda, prevede, ampliando l'ambito di giurisdizione di questa Corte, l'obbligo di comunicazione di tutte le Sentenze irrevocabili di condanna, pronunciate nei confronti di dipendenti delle pubbliche amministrazioni ovvero di Enti a prevalente partecipazione pubblica.”

§§§§§§§§§§§§

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale di

**Bolzano**

Procuratore regionale della Corte dei conti – Dr. Josef Hermann Rössler

RELAZIONE per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 - Bolzano, 6 febbraio 2004

“(…)

LA GIURISDIZIONE Considerazioni sulla evoluzione della giurisdizione della Corte dei conti

La tutela delle pubbliche finanze e del patrimonio affidata alla Corte dei conti non si esplica soltanto attraverso l'esercizio del potere di controllo sull'attività della pubblica amministrazione e sulla gestione dei pubblici bilanci secondo il dettato normativo di cui agli artt. 81, 97 e 100 Cost., ma anche attraverso l'esercizio della giurisdizione nella materia di contabilità pubblica e di responsabilità amministrativa contabile (artt. 28 e 103 Cost.).

Anche il campo della giurisdizione della Corte dei conti è sempre più interessato dal fenomeno del ricorso massiccio da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici in generale sia all'affidamento di pubblici servizi a gestori esterni alla pubblica amministrazione (c.d. outsourcing, ovvero esternalizzazione), sia alla partecipazione azionaria a società di capitali istituite per finalità che possono essere di migliore raggiungimento dei fini istituzionali demandati all'ente pubblico stesso. Entrambe le ipotesi determinano il trasferimento di consistenti somme di pubblico denaro dallo Stato, dalle autonomie territoriali e dagli enti pubblici a vari organismi, quali aziende dotate di autonomia finanziaria e contabile, società di capitali, consorzi, enti strumentali ecc.

Mentre i riflessi di questo processo c.d. di privatizzazione dell'amministrazione sull'esercizio del controllo da parte della Corte dei conti già nel lontano 1993 sono stati oggetto di esame da parte della Corte costituzionale - la quale, provvedendo con sentenza del 28 dicembre 1993 n. 466, ha affermato che spetta a detta Corte dei conti il controllo sulla gestione delle società per azioni derivanti dalla trasformazione dell'I.R.I. e degli altri enti fin quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario di tali società, e che il controllo verrà a perdere la propria ragione d'essere solo nel momento in cui il processo di privatizzazione avrà assunto connotati

sostanziali tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica - i riflessi sull'esercizio della giurisdizione in materia di contabilità pubblica e di responsabilità amministrativa sono di epoca recente e quindi di strettissima attualità, tale da meritare un cenno anche in questa sede. Già con sentenza n.14473 del 2002 infatti la Corte suprema di cassazione a sezioni unite aveva ribadito la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti dei dipendenti di enti privati che, esercitando un'attività per conto della pubblica amministrazione per il raggiungimento dei fini ad essa attribuiti dalla legge, davano luogo ad un rapporto di servizio anche in assenza di un'investitura formale. Il servizio pubblico infatti non si caratterizza tanto per la natura del soggetto che lo realizza ma per l'oggetto, ovvero per il fine pubblico e quindi per l'elemento funzionale del soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale.

In questa linea di tendenza si colloca anche la recentissima ordinanza della Corte di cassazione a sezioni unite del 6 novembre 2003, con la quale la Suprema Corte, riconsiderando il proprio orientamento giurisprudenziale precedente, dichiara che sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti anche i dipendenti di enti pubblici economici, ovvero di quegli enti pubblici che attuano delle finalità di natura imprenditoriale avvalendosi di moduli di azione e di organizzazione propri del diritto privato.

**In effetti l'evoluzione alla quale si è fatto cenno rende labile, agli effetti dell'attribuzione della giurisdizione, la distinzione fra enti pubblici non economici ed enti pubblici economici come da giurisprudenza fin qui seguita. Infatti, l'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato. Conseguentemente la responsabilità dell'amministratore di un ente pubblico "non è limitata alla sola attività provvedimentale, ma comprende tutti i comportamenti, commissivi od omissivi, o imputabili a dolo o colpa grave, dai quali sia derivato un danno per lo Stato o l'ente pubblico" (Sent. Cass. SS.UU. n. 8229/02).**

Come si vede, il processo di privatizzazione dell'amministrazione pubblica, che porta ad accrescerne l'efficienza anche con riferimento al dettato del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., non ha comportato una corrispondente e normativa riduzione della sfera di competenza giurisdizionale della Corte dei conti nella materia della responsabilità amministrativa contabile; al contrario, si è assistito ad una progressiva espansione di tale sfera di giurisdizione a partire dalle leggi degli anni '90 fino alla legge 27 marzo 2001 n. 97, che ha stabilito all'art. 7 che la sentenza penale di condanna nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni o degli enti pubblici e degli enti a prevalente partecipazione pubblica debba essere comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti perché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale. “

SSSSSSSSSSSSSS

Corte Dei Conti Del

***Trentino – Alto Adige***

Sede Di Trento Carmine Scarano Procuratore Regionale Della Corte Dei Conti Relazione Per L'inaugurazione Dell'anno Giudiziario 2004  
Presidente Ignazio De Marco 7 Febbraio 2004

Corte Dei Conti Del

***Veneto***

Carmine Scarano Procuratore Regionale Della Corte Dei Conti Relazione Per L'inaugurazione Dell'anno Giudiziario 2004 3 Febbraio 2004

Giurisdizione della Corte di conti in tema di Enti Pubblici Economici

“ Nelle relazioni degli anni precedenti, non avevamo mancato di sottolineare il problema della giurisdizione della Corte dei conti in materia di Enti Pubblici Economici e delle Spa a prevalente capitale pubblico.

La considerazione che maggiormente si imponeva all'evidenza era che, con l'ampliamento del ricorso alla privatizzazione nel settore della Pubblica Amministrazione, risorse sempre più ingenti dei cittadini vengono amministrate senza adeguati controlli e possibilità di perseguire eventuali illeciti patrimoniali.

Durante gli anni '90, abbiamo assistito alla trionfale ascesa del mito del Manager, con la figura dell'imprenditore quale unico modello di virtù amministrativa e di efficienza organizzativa.

Si è ritenuto di trasferire questo modello nella Pubblica Amministrazione per mondarla del peccato originale legato alla pessima immagine di inefficienza e spreco accumulata negli anni.

Di conseguenza qualsiasi generale, qualsiasi giudice, professore o primario ospedaliero non è tale se non dimostra capacità manageriali e non risponde allo stereotipo dell'imprenditore di risorse pubbliche.

Sfortunatamente eventi recenti e dolorosi, in Italia ed all'estero, hanno spazzato via questo mito dell'imprenditore come modello assoluto ed indiscutibile di virtù gestionali.

Così, dalle macerie del tabù infranto, oggi è necessario ricostruire modelli di efficienza che rispondano alle diverse esigenze che caratterizzano la filosofia dell'impresa ed il diverso obiettivo del buon andamento dell'Amministrazione Pubblica, sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Si è posto in maniera drammatica il problema dei controlli finanziari sulle imprese che operano sui mercati e gestiscono gli investimenti di migliaia di cittadini risparmiatori e di non minore rilevanza va considerato il problema dei controlli sugli Enti Pubblici Economici e sulle Società a prevalente capitale pubblico che gestiscono le risorse dei cittadini contribuenti.

Venendo in modo più pertinente alle funzioni istituzionali della Corte, la massiccia privatizzazione degli ultimi anni, per i noti problemi di giurisdizione, ha creato vaste aree di vera e propria impunità assimilabili, in un certo senso, a “paradisi fiscali” amministrativi.

Si è smarrita la fondamentale distinzione tra manager privato e pubblico amministratore, dove il primo persegue un legittimo utile d'impresa a favore degli azionisti, mentre il secondo è tenuto a fornire servizi pubblici, con criteri di efficacia e di efficienza, assicurando il buon andamento dell'ente o della società, in un'ottica di risultato e nei limiti di bilancio.

Se il primo sbaglia, deve renderne conto agli azionisti che possono revocargli la fiducia; se sbaglia il secondo, nel caso di Enti Pubblici Economici o di Spa a prevalente capitale pubblico, deve renderne conto solo all'autorità politica che lo ha nominato ed i danni, sovente, rimangono a carico dei cittadini in termini di nuove tasse e disservizi.

**Negli ultimi anni è stata avvertita in misura crescente la necessità di un intervento correttivo in tema di responsabilità degli amministratori che gestiscono pubbliche risorse in forma privatistica, nella quale i controllati scelgono i controllori, con un inarrestabile aumento dei flussi finanziari di spesa.**

Al termine di un lungo processo di rivisitazione di queste fondamentali problematiche, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, rivedendo il precedente orientamento giurisprudenziale, con la sentenza del 22 dicembre 2003 n. 19667/03, hanno ritenuto che: “sono attribuiti alla Corte dei conti i giudizi di responsabilità amministrativa, per fatti commessi dopo l'entrata in vigore dell'art. 1 ultimo comma della legge n. 20 del 1994, anche nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici”; “L'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato.” Così come, con il d. l.vo 31 marzo 1998 n. 80 e la legge 21 luglio 2000, n. 205, la giurisdizione amministrativa esclusiva è stata attribuita per blocchi di materia, allo stesso modo ha inteso operare il legislatore relativamente alla giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici al fine di dare concreta e puntuale applicazione al secondo comma dell'art. 103 della Costituzione”.

**Certamente gli aspetti di questa recentissima sentenza andranno attentamente esaminati ed è sicuramente troppo presto per valutare gli effetti che potrà avere in futuro, ma non c'è dubbio che essa sembra aprire nuovi scenari favorevoli nell'impegno costante delle Procure Regionali della Corte per arginare gli sprechi di denaro pubblico.”**

§§§§§§§§§§§§§§§§

Corte Dei Conti Procura Regionale Presso La Sezione Giurisdizionale Regionale Del

***Friuli Venezia Giulia***

Relazione Per L'inaugurazione Dell'anno Giudiziario 2004

Relazione del Procuratore Regionale Giovanni de Luca:

“(…) Un'ulteriore “riforma” – diciamo così - all'attività di questa Procura Regionale è stata introdotta, da ultimo, con la recentissima ordinanza n. 19667/03 del 22.12.2003 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Queste, rivisitando una consolidatissima giurisprudenza che voleva esclusi dalla giurisdizione della Corte dei Conti i comportamenti tenuti da amministratori o funzionari degli enti pubblici economici e delle società a prevalente capitale pubblico, ha finalmente accolto la contraria tesi fortemente sostenuta dalla Procura Generale e da diverse Procure Regionali.

Non voglio tediare l'uditorio richiamando l'elaborata motivazione della Cassazione sul punto: mi è sufficiente qui ricordare che, per i fatti avvenuti dall'entrata in vigore della legge 20/1994, in pratica però negli ultimi cinque anni tenendo conto dei termini di prescrizione, l'attività di tutti quegli enti, quale che sia la loro forma giuridica, che perseguano fini pubblici con fondi pubblici è soggetta a questa giurisdizione: **si raddoppiano, quanto meno, in pratica gli attuali possibili destinatari delle istruttorie di questo Ufficio, dato che non c'è amministrazione pubblica che non abbia creato una società o azienda per il miglior soddisfacimento dei propri fini.”**

§§§§§§§§§§§§§§§§

Corte dei Conti Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per L'

***Emilia Romagna***

Relazione del Procuratore Regionale Ignazio Del Castillo in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 Udienza del 10 febbraio 2004 Presidente Giovanni D'Antino Settevendemmie

“(…) Giurisdizione

Nell'anno 2003 non è stato emanato alcun provvedimento legislativo attinente all'area della giurisdizione della Corte dei conti che pure avrebbe necessità di disporre di un moderno regolamento di

procedura, attese le peculiarità del giudizio di responsabilità amministrativa, e di una nuova disciplina del giudizio di conto.

Le novità vengono invece dal giudice della giurisdizione, la Suprema Corte di Cassazione, che ha emesso importanti decisioni in materia di giurisdizione della Corte dei conti.

Particolarmente rilevante è l'ordinanza delle SS. UU. n. 19667 del 22 dicembre 2003 che, rivedendo il precedente consolidato orientamento, ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti in ordine ai giudizi di responsabilità amministrativa nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici.

L'importanza del nuovo indirizzo, da tempo atteso e ripetutamente sollecitato dalla Corte dei conti si può cogliere dalla motivazione dell'ordinanza che muove dalla evoluzione della tradizionale nozione di pubblica amministrazione per giungere alla conclusione che l'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato.

L'ordinanza ridefinisce l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in relazione al nuovo concetto di attività amministrativa”

§§§§§§§§§§§§

Corte dei Conti Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la

### **Toscana**

Relazione del Procuratore Regionale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004

“(…) Non credo opportuno, invece, sia per la sede istituzionale nella quale ci troviamo e per la funzione istituzionale che rivesto, sia per mia personale convinzione e mio personale atteggiamento, soffermarmi in considerazioni di carattere generale ed astratto sulle evoluzioni del sistema normativo verificatesi nel corso dell'anno, o ancor più su quelle in corso di adozione in sede parlamentare, ovvero su scenari che possono profilarsi in relazione a recentissimi orientamenti giurisprudenziali della Corte costituzionale, della Corte suprema di cassazione, o della stessa Corte dei conti.

Quando le nuove norme saranno divenute concretamente operative, quando i disegni di legge e le proposte di legge saranno definitivamente approvati, quando gli orientamenti più recenti si saranno consolidati, solo allora potranno essere oggetto di meditate riflessioni in questa sede”

§§§§§§§§§§§§

R E L A Z I O N E Del Procuratore Regionale della Corte dei Conti per l'

### **Umbria**

Agostino Chiappiniello Per L'inaugurazione Dell'anno Giudiziario 2004 Della Sezione Giurisdizionale Della Corte Dei Conti Per L'umbria (Perugia, 9 febbraio 2004)

“ 6.4. – Giurisdizione della Corte dei Conti sugli Enti Pubblici Economici.

La Corte di Cassazione a SS.UU., con ordinanza n. 19667 del 6-11/22.12.2003, ha riconosciuto alla Corte dei Conti la giurisdizione sugli enti pubblici economici.

Con la suindicata ordinanza la Cassazione, dopo un excursus storico delle leggi e delle pronunce giudiziali intervenute nel tempo, unitamente ad una ricognizione dell'evoluzione dell'attività di governo delle pubbliche risorse e dell'ordinamento in materia di impiego di denaro pubblico, nonché un'analisi

dell'articolato processo di privatizzazione di risorse pubbliche, ha precisato che la nozione di Pubblica Amministrazione ha subito, nel tempo, una evoluzione con riflessi sugli stessi equilibri costituzionali, rendendo labile la distinzione tra enti pubblici economici e non economici.

Dalla motivazione dell'ordinanza si desume che, ai fini dell'attivazione dell'azione di responsabilità dinanzi alla giurisdizione contabile, non è essenziale accertare l'esistenza di un rapporto di servizio tra soggetto ed ente, poiché l'elemento necessario e sufficiente è il verificarsi di un pregiudizio ingiusto in danno della finanza pubblica.

Secondo la Suprema Corte il controllo della Corte dei Conti non viene meno per il solo mutamento della veste giuridica degli enti pubblici, poiché detto controllo verrà a perdere la propria ragion d'essere solo nel momento in cui il processo di privatizzazione avrà assunto connotati sostanziali tali da determinare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica.

Le SS. UU. hanno puntualizzato che l'Amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato.

Conseguentemente, ancorché in forme privatistiche, gli enti pubblici economici, soggetti pubblici per definizione e che perseguono fini del pari pubblici attraverso risorse di eguale natura, svolgono anch'essi attività amministrativa, rispetto alla quale tali forme costituiscono solo lo strumento che ai predetti fini è utilizzabile o utilizzato.

Conclusivamente, le SS. UU. hanno statuito che la giurisdizione in tema di responsabilità amministrativa riguardante amministratori di enti pubblici economici spetta alla Corte dei Conti e ciò anche perché "il discrimen tra le due giurisdizioni (quella civile e quella contabile), si rinviene unicamente nel soggetto passivo e, pertanto, nella natura "pubblica o privata" delle risorse finanziarie di cui esso si avvale", avendo il legislatore (dal 1994 in poi) inteso tutelare più incisivamente il patrimonio di amministrazioni ed enti pubblici, anche diversi da quelli a cui appartiene il soggetto agente, attraverso l'attribuzione della materia alla giurisdizione contabile presso la quale vi è il Procuratore Regionale abilitato a promuovere giudizi nell'interesse generale dell'ordinamento."

§§§§§§§§§§§§

Corte dei Conti Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per l

### **Abruzzo**

Relazione del Procuratore Regionale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004

"(...)

Notevole rilievo sul piano del riparto della giurisdizione presenta la recente ordinanza delle SS. UU. della Corte di cassazione, n. 19667/03, che, in occasione di un giudizio che sta coinvolgendo un Consorzio abruzzese, ha radicalmente rivisitato la materia alla luce del sempre più frequente ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni all'istituzione di enti pubblici economici di natura chiaramente strumentale per il perseguimento di finalità di pubblico interesse.

In questa sede, è stata riconosciuta quale elemento discriminante la provenienza pubblica delle risorse compromesse da indebiti comportamenti, riferendo alla Corte dei conti la giurisdizione di responsabilità anche nei confronti degli amministratori e dipendenti degli enti pubblici economici, in riconoscimento dell'unitarietà della finanza pubblica"

§§§§§§§§§§§§

**Lazio**

Corte dei conti

Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio Relazione del Procuratore Regionale Dott. Luigi Mario Ribaudò per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004

“Ad una visione ampia e modernamente unitaria del P.M., ivi compreso quello presso la Corte dei conti, ha fatto incisivamente ed autorevolmente riferimento nei giorni scorsi il Procuratore Generale della Corte d'Appello di Roma, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 nel distretto, ricordando che il P.M. è “tipico organo di garanzia generale per lo Stato – ordinamento giuridico” e sottolineando che egli, in tale veste, “ha il dovere di rilevare ogni situazione da cui emerga danno per lo Stato – amministrazione”.

Le opportune osservazioni del P.G. assumono importanza ancora più rilevante nel momento attuale, se si tiene conto dell'evoluzione giurisprudenziale più recente della Corte Suprema di Cassazione – mi riferisco alla ordinanza n. 19667/03 depositata appena il 22 dicembre scorso – che ha riconosciuto alla Corte dei conti la giurisdizione nei casi di danno pubblico che si verificano presso gli enti pubblici economici, con ciò superando, in una prospettiva attentissima all'evoluzione normativa degli ultimi anni, l'indirizzo interpretativo contrario che, in precedenza, era stato costantemente seguito.

Va ricordato che il diniego della giurisdizione della Corte dei conti in tale settore, sostanzialmente, aveva impedito il perseguimento di relevantissimi casi di danno erariale: è noto, infatti, che i limiti derivanti dall'iniziativa processuale riservata alla libera valutazione delle parti private nel giudizio civile ordinario, equivaleva, di fatto, in molte occasioni, ad una rinuncia all'azione di risarcimento, e, per converso, favoriva una incredibile e disinvolta libertà di azione nella gestione del pubblico denaro da parte di amministratori poco seri e convinti di poter agire in condizioni di sostanziale irresponsabilità.

Sotto questo profilo, invero, l'insegnamento della Corte Suprema di Cassazione appare particolarmente rilevante nell'attuale momento storico, in quanto sottolinea l'esigenza che non vi sia carenza nella tutela del patrimonio di amministrazioni ed enti pubblici, diversi da quelli a cui appartiene il soggetto agente, sicché l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione anche nei casi di giudizi di responsabilità amministrativa, che trova legittimo fondamento nelle innovazioni normative del 1994, ha la sua logica sistemazione nell'ordinamento vigente, attraverso la funzione di promovimento dei relativi giudizi affidata al Procuratore regionale. Non a caso, a tal punto, la Corte Suprema ha ricordato che tale organo non esiste presso il giudice ordinario civile, fatte salve alcune eccezioni diversamente motivate, e che tutto ciò avviene nell'interesse generale dell'ordinamento giuridico.

**Nell'ambito della stessa problematica, sotto altro profilo, anch'esso assai rilevante, ma logicamente affine a quello riguardante gli enti pubblici economici, si attende a breve scadenza la pronuncia della Corte Suprema di Cassazione, in relazione a due giudizi per regolamento preventivo di giurisdizione, discussi all'udienza del 18 dicembre scorso, riguardanti casi di responsabilità di amministratori e dirigenti di società per azioni a prevalente o a totale partecipazione pubblica (nella fattispecie, di amministrazioni comunali). Per il danno derivante, in tali casi, da cattiva gestione del pubblico denaro, si confida in una soluzione della questione in linea con i principi già affermati dalla Corte Suprema nell'ordinanza n. 19667/2003.**

(...)

La positiva evoluzione della questione, quale emerge in modo indubitabile dalla nuova pronuncia della Corte di Cassazione, mi induce, qui, a ricordare la puntualità, quasi profetica, con la quale, nel solco delle proposte suggerite dall'illustre mio predecessore, Prof. Paolo Maddalena, il collega Salvatore Nottola, appena a lui succeduto, nella sua relazione all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2001, tre anni fa, concludeva ribadendo che “è necessario arrivare, attraverso l'approfondimento della

giurisprudenza... al superamento del criterio soggettivo, riconoscendo che l'attività amministrativa è tale in quanto attenga a pubbliche funzioni, ovvero in quanto incida su pubbliche risorse e non in relazione alla natura dell'Ente che la esercita e che, pertanto il pregiudizio economico derivante dall'illecito utilizzo del denaro pubblico nell'ambito di tale attività, non possa essere sottratto....al controllo di una giurisdizione avente ad oggetto la tutela degli interessi collettivi ed all'azione risarcitoria di un organo neutrale ed indipendente, preposto alla tutela di tali interessi". Mi sembra che, oggi, nella nuova situazione giurisdizionale che si è affermata, le suddette osservazioni descrivono meglio di ogni altra l'importanza delle questioni che le Procure regionali dovranno affrontare”  
”

§§§§§§§§§§§§§§§§

Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004  
Corte Dei Conti Procura Regionale Presso Sezione Giurisdizionale Per

**Molise**

Relatore Procuratore Regionale Cons. Giuseppe GRASSO

Inaugurazione Anno Giudiziario 2004 Campobasso 18 Febbraio

“(...) Capitolo IV° Il fenomeno della privatizzazione e la competenza della Corte

Diverso atteggiamento si è registrato, invece, nella materia dell'intervento dell'Amministrazione nel settore dell'economia quale si è realizzato attraverso la creazione di Enti Pubblici economici, con dispendio di rilevanti risorse; laddove la Giurisprudenza non ha avuto quella spinta evolutiva che pure si attende dai giudici nella attuale situazione di crisi della legalità formale, crisi che dimostra “la sua trasformazione da materia durissima e inattaccabile dal divenire storico, in materia più elastica”.

La contiguità e la diretta incidenza tra sfera di competenza della Corte dei Conti ed esercizio del potere politico, colto in uno dei momenti più problematici, qual è il momento della gestione di ingenti risorse pubbliche affidate dai contribuenti, non consentiva un agevole processo evolutivo, in quanto la tradizionale teoria della divisione dei poteri comportava un “rispetto” di alcuni particolari spazi e modalità organizzative propri del momento gestionale affidato alla Pubblica Amministrazione nelle sue varie forme.

Da questa premessa ne è scaturito, data per scontata la inerzia del legislatore, un ritardo giurisprudenziale che era rispettoso della dialettica dei poteri, anche a costo di trascurare i contenuti sostanziali che il fenomeno della privatizzazione poneva all'attenzione non solo del giurista ma dell'intera società civile.

In tale situazione, di perdurante indifferenza del legislatore e di rispettoso imbarazzo dei giudici, ha trovato attuazione con suggestiva invadenza una delle teorizzazioni più coerenti con quanto si è venuto esprimendo in premessa, con riferimento alla crisi della legislazione statuale ed al profilarsi di una forza evolutiva dell'ordinamento implicita nella comunità stessa che è disciplinata da quello.

Ancora una volta a darci una chiave di lettura, di ciò che è avvenuto con riferimento a questo particolare modulo organizzativo dell'Amministrazione pervenuto sino alla privatizzazione, provvede la riflessione della Dottrina, per lo meno di quella più autorevole che ci arriva da un'altra epoca ed in un contesto politico in cui il dogma del diritto positivo era il più rispondente alla affermazione di quel regime assolutista che era il nazismo.

La riflessione è di Gustavo Radbruch che come si è detto, per evidenti ragioni di cautela, era necessitato a trovare ospitalità nel 1941 sulla “Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto”, con un articolo intitolato “la natura della cosa come forma di pensiero giuridico”.

L'Autore in una dotta ricostruzione che spazia da Lucrezio (rivisitato da Cicerone che parla di "ratio profecta a rerum natura") a Montesquieu di cui ricorda il passo iniziale dell'Esprit des lois, laddove afferma che "le lois, dans la signification la plus etendue, sont les rapports nècessaires qui derivent de la nature des choses", si ricollega a Schiller che accenna alla prospettiva di Goethe come "solida maniera di trarre sempre dall'oggetto la legge e di derivare dalla natura della cosa le sue regole".

Al di là dei contenuti filosofici, l'intervento di Radbruch ha una solida radice storico-giuridica laddove ricorda che secondo Mommsen "nessuno pervenne come il popolo romano ad una più semplice e più inesorabile messa in pratica dei rapporti giuridici, abbozzati dalla stessa natura" sino a concludere che mentre "ciò a cui mirano i giuristi romani è trovare la regola che emerge dalla natura della cosa, dalla natura dei rapporti di vita", di contro il normativismo pur trovando attuazione negli ordinamenti dei paesi della recezione del diritto romano, contraddice quel diritto che era ricavato, appunto dalla natura della cosa.

La riflessione evidenzia anche che di diverso segno appare il pensiero giuridico inglese, rimarcando che "l'intera popolazione degli Inglesi di fronte alle cose del diritto ed anche alla loro politica è basata sul metodo empirico di occuparsi dei problemi quando sorgono; vi domina sempre una tendenza contro l'eccesso nel definire (over definition) e contro la regolamentazione giuridica prematura (proleptic law)".

Si passa, quindi, nell'articolo ad affermare che "la natura della cosa sta quindi in stretta connessione col diritto casistico e perciò anche con l'idea dell'equità, la quale è niente altro che giustizia in concreto, giustizia del caso particolare" sino a concludere che "l'invenzione del diritto in base alla natura è invenzione del diritto concreto, ma non necessariamente casuale, essa può non soltanto sviluppare da una particolare circostanza di fatto il diritto per questo particolare caso giuridico, ma costituire anche in istituto giuridico, mediante norme generali, un rapporto di vita sociale comprensivo".

Una tale impostazione è l'unica che poteva lasciar sperare in una inversione di tendenza di una Giurisprudenza costante che, affermatasi nel vuoto della c.d. "interpositio legislatoris", aveva escluso la giurisdizione della Corte dei Conti in presenza di Enti Pubblici Economici.

Solo la forza del fatto storico, infatti, nella sua brutale evidenza può consentire una decisione che potesse contraddire un orientamento giurisprudenziale rivelatosi costante; inversione che è stata sollecitata di recente propria da una Procura tra le più attente della Corte dei Conti.

La forza di questo fatto si riassume nel caso di un Consorzio costituito per la gestione di opere acquedottistiche che ha affidato ad una srl privata un incarico di consulenza finanziaria in forza del quale l'ente consortile stipulava un sicuro contratto di investimento ad alto rendimento, con il "miracolistico risultato" che ne sarebbe derivato per il Consorzio, a fronte di un investimento di 4 milioni di dollari un profitto netto di 14.500.000 dollari.

L'avvio all'operazione è stato data dal C.d.A. del Consorzio in via d'urgenza il giorno successivo al ricevimento della proposta, "senza peraltro nulla conoscere né vagliare circa la sicurezza e la credibilità dell'investimento che, nella prospettazione offerta, avrebbe dovuto quadruplicare in pochi mesi le disponibilità finanziarie temporaneamente esistenti presso la Banca tesoriere".

Come annota la Procura Regionale della Corte dei Conti, nel controricorso proposto nel giudizio per difetto di Giurisdizione sollevato dagli amministratori consortili, "trascorsi inutilmente i termini previsti per il rientro del capitale investito incrementato dei promessi profitti, l'Ente Consorziale ha dovuto prendere atto del raggio subito e della conseguente perdita da allocare contabilmente nel consuntivo".

Al riguardo va evidenziato che, il difetto di giurisdizione sollevato dagli amministratori consortili traeva spunto dalla natura di detto Ente che in forza degli artt. 31 e 114 del TU 267\2000, era considerato Ente pubblico Economico come tale affrancato, dalla giurisprudenza della Cassazione, che per anni aveva escluso la giurisdizione della Corte dei Conti per tutti gli atti posti in essere nell'ambito della gestione imprenditoriale con strumenti privatistici, mentre era stata ammessa la stessa giurisdizione per gli atti che esorbitano dall'esercizio dell'attività imprenditoriale propria di tali enti e si configurino come espressione di poteri autoritativi, di autorganizzazione ovvero di funzioni pubbliche svolte in sostituzione di Amministrazioni dello Stato "(Cassazione SS.UU. 02/10/93 n. 10381 ed altre).

Nella costruzione del controricorso, la Procura della Corte presso la Sezione per l'Abruzzo ha svolto, nel contrastare l'eccepito difetto di giurisdizione, argomentazioni di carattere generale e di carattere testuale.

Sul piano generale, è stato evidenziato che il concetto di amministrazione pubblica ha subito negli ultimi tempi una evoluzione enorme; la veste che l'amministrazione assume non è più quella di una volta, mutuando modelli organizzativi dal diritto privato e gli stessi atti posti in essere non sono più riconducibili, sic et simpliciter, al modello classico di atto amministrativo inteso come atto autoritativo.

Il provvedimento amministrativo è oggi, solo uno dei possibili atti che le P.A. possono adottare per il perseguimento dei propri fini; ad esso si accompagnano modelli procedimentali più vicini al diritto privato: accordi con cui si negozia il contenuto di un provvedimento o che addirittura ad esso si sostituiscono.

Si assiste ad un progressivo allargamento dei modelli di gestione del pubblico attraverso nuove soluzioni organizzative e nuovi modi di agire.

Oltre alla sempre più frequente utilizzazione degli strumenti societari, estesa dalla legge 142\90 anche agli enti locali, si assiste oggi a forme di incentivazione delle attività di pubblico interesse, alla partecipazione del capitale privato alla realizzazione dei relativi obiettivi (ad esempio le varie forme di project financing) ed alla utilizzazione di moduli contrattuali alternativi allo strumento concessorio, ma con esso largamente confinanti (outsourcing).

Tutto ciò, quindi, conduce ad accogliere, secondo la citata impostazione della Procura, una nozione oggettiva di attività amministrativa e a ritenere che essa si qualifichi tale in quanto consista nello svolgimento di una pubblica funzione o di un pubblico servizio, indipendentemente se l'atto emesso o la forma utilizzata appartengono al diritto privato o al diritto pubblico".

L'argomento testuale speso dalla stessa Procura, invece, attiene alla recente legge 27 marzo 2001 n. 97 che concerne il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

A norma dell'art. 7 di detta legge "la sentenza di condanna pronunciata nei confronti dei soggetti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei Conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale".

Da questa formulazione della norma la Procura ricorrente ne inferisce che essa ha senso solo se si riconosce alla Corte dei Conti piena competenza giurisdizionale a conoscere dei danni erariali arrecati da detti soggetti nella loro attività di servizio, con atteggiamento doloso o gravemente colposo.

Detta norma, quindi sempre a parere della Procura ricorrente, mostra come il legislatore non avrebbe avuto alcun dubbio sulla conoscibilità da parte del giudice contabile delle situazioni di danno arrecate, oltre che dai dipendenti delle P.A. tout court, da quelli di enti pubblici, anche economici e di enti a partecipazione pubblica.

Limitare la disposizione alle sole fattispecie conseguenti i reati contro la P.A. condurrebbe, a parere della Procura, ad un contrasto con l'art. 3 della Costituzione vulnerando il principio di uguaglianza di tutti i cittadini.

Infatti, ristretta ai reati la disposizione comporterebbe che fuori dai casi di reato la giurisdizione sarebbe esclusa generando situazioni di difficile soluzione nelle ipotesi di compartecipazione colposa di altri dipendenti alla fattispecie dolosa commessa solo da alcuni, così come non agevole sarebbe la conclusione, in presenza della citata limitazione alle ipotesi di reato, allorché il procedimento penale si chiuda senza giungere ad una condanna definitiva.

Un ulteriore vizio di una lettura limitativa della disposizione della legge 97\2001 deriverebbe, come si illustra nel controricorso, dal suo contrasto con l'art. 25 della Costituzione.

Infatti, argomenta la citata Procura che se la Corte dei Conti è il giudice competente ex art. 103 C., a conoscere, nell'ambito delle materie di contabilità pubblica e con l'interpositio legislatoris, dei danni erariali commessi da coloro che sono in rapporto di servizio con una P.A., e una tale competenza, per legge, viene confermata espressamente anche nei confronti di quelli dipendenti da enti pubblici e da enti a prevalente partecipazione pubblica per fattispecie dannose costituenti reato, limitare tale competenza solo a quest'ultima ipotesi significherebbe distogliere questi soggetti al loro giudice naturale precostituito.

In effetti, conclude la Procura, il legislatore con detta legge 97\2001 mostrerebbe di non aver mai nutrito dubbi sulla competenza del giudice contabile a conoscere dei danni erariali causati da dipendenti di enti pubblici tout court e di enti a partecipazione pubblica; con detta norma il legislatore avrebbe inteso introdurre solo norme procedurali di raccordo tra giudice ordinario e giudice contabile con auspicabile effetto dissuasivo, mentre resterebbe affermata la volontà originaria diretta a riconoscere la giurisdizione della Corte dei Conti prima e fuori di detta legge.”

SSSSSSSSSSSSSS

Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004  
Corte Dei Conti Procura Regionale Presso Sezione Giurisdizionale Per

**Campania**

Napoli, 31 gennaio 2004 Arturo Martucci di Scarfizzi

“(…)

A ben vedere, però, anche la struttura societaria – che ad una analisi di superficie potrebbe far pensare, almeno per gli aspetti imprenditoriali, ad una esclusione della giurisdizione della Corte dei conti - non elimina il fatto che si tratta pur sempre di un azionariato pubblico e di pubblico denaro, ed è significativo osservare come la Suprema Corte di Cassazione (cfr. sentenza n. 19.667 del 22/12/2003 che di seguito meglio si evidenzierà) ha operato un “revirement”, in punto di enti pubblici economici, di precedenti più rigide posizioni circa il riparto di giurisdizione tra A.G.O. e Corte dei conti. Anche la Corte Costituzionale (di seguito se ne dirà più analiticamente), con sentenza n. 363 del 10-19- dicembre

2003, in sede di giudizio di legittimità in via principale, occupandosi della società "Italia Lavoro S.p.A.", ha espresso il principio che la formula societaria non cambia la natura di ente strumentale dello Stato se le quote azionarie sono di proprietà dello Stato e la vigilanza spetta al Ministero del Tesoro.”

§§§§§§§§§§§§§§§§

Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 - Procura regionale Regione

**Puglia**

Bari, lì 5 febbraio 2004 IL PROCURATORE REGIONALE dott. Francesco Lorusso

“( Ø.. ) “

§§§§§§§§§§§§§§§§

Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 - Procura regionale regione

**Basilicata**

Corte dei Conti RELAZIONE del Procuratore Regionale Michele Oricchio sullo stato della Giurisdizione della Corte dei Conti in Basilicata Potenza 2 febbraio 2004 Presidente Dott. Salvatore Nottola

“(.. ) Ma la pronuncia più importante, ai fini che qui interessa, si è avuta proprio sul finire dello scorso anno con la sentenza n.19667 del 22.12.2003 con cui la Corte regolatrice ha rivisitato completamente il proprio consolidato indirizzo giurisprudenziale sugli enti pubblici economici , attribuendone la giurisdizione in via generale alla nostra Magistratura per fatti perseguibili in sede di giudizio di responsabilità amministrativa , successivi all’entrata in vigore dell’art.1, ultimo comma della legge n.20 del 1994 .

L’argomentata motivazione che consente tale conclusione attraverso un excursus sulla normativa succedutasi in materia di responsabilità amministrativa fino alla legge n.97 del 2001 ha rilevato come , sia pure attraverso un iter non organico che trova un punto qualificante nell’art.1 della legge 20 del 1994 , il legislatore abbia spostato il criterio di riparto di giurisdizione dal “soggetto” all’“oggetto” (cioè il fatto dannoso) al fine di dare concreta e puntuale applicazione al secondo comma dell’art.103 della Costituzione .

Dunque , nella perdurante colposa assenza di una chiara “interpositio legislatoris” che sancisca definitivamente la provvista di giurisdizione della Corte dei Conti in tema di responsabilità amministrativa nei confronti di tutti coloro che entrano in rapporto di servizio con un ente che comunque gestisca danaro di provenienza pubblica , ancora una volta la risposta migliore viene dall’interno della giurisdizione la cui unità d’intenti e di principi è un valore che deve essere affermato e difeso con sempre maggior forza , senza cercare di preservare solo il proprio “particolare” e nell’interesse della collettività in un momento in cui non può essere solo la magistratura ordinaria a resistere agli attacchi e alla sfiducia che viene inoculata a grandi dosi nei confronti della giurisdizione .”

§§§§§§§§§§§§§§§§

Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 - Procura regionale Regione Calabria

CORTE DEI CONTI SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA

**CALABRIA**

CATANZARO Relazione del Procuratore regionale Cristina ASTRALDI DE ZORZI per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2004 Presidente Domenico ORIANI Adunanza 14 febbraio 2004

“(…)

2.3. In tema di danno cagionato ad Amministrazioni od Enti diversi da quelli di appartenenza particolare attenzione, per le successive implicazioni, va dedicata alla recentissima decisione della Corte di Cassazione (Sezioni Unite Civili n. 1966 del 6 -11 dicembre 2003) che ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità amministrativa, per fatti commessi dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 20 del 1994, anche nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici ed ha individuato nell'evento verificatosi in danno di un'amministrazione pubblica il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile.”

§§§§§§§§§§§§§§§§

Relazione apertura anno giudiziario 2004 Relazione Del Procuratore Regionale F.F. Salvatore Marcinno' In Occasione Dell'inaugurazione Dell'anno Giudiziario 2004 Della Corte Dei Conti Sezione Giurisdizionale Per La

### ***Sicilia***

Palermo, 31 Gennaio 2004

“(…)

Ed è sempre la cultura del risultato a costituire la “chiave di volta” per intendere la rilevanza delle ultime affermazioni di principio che nell'evoluzione degli indirizzi di giurisprudenza restituiscono –per un verso– e conferiscono –per altro verso– alla Corte dei conti naturali ambiti di cognizione, idonei a demarcare i confini della moderna giurisdizione sulla finanza pubblica.

Infatti, nella recente sentenza-ordinanza n. 19667/03 del 6/11-22/12/03, la Suprema Corte di Cassazione, nel contesto di una rilettura critica del secondo comma dell'art. 103 Cost., nella parte in cui presuppone l'interpositio legislatoris per il riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, ha profondamente innovato la sostanza dei criteri di attribuzione dei poteri di cognizione nei confronti dell'impresa pubblica, esprimendo una pluralità di argomentazioni volte a superare il tradizionale criterio del riparto di giurisdizione con il Giudice ordinario, finora fondato in prevalenza, e quasi esclusivamente, sulla natura autoritativa del potere di auto-organizzazione, esercitato anche in sostituzione di altre pubbliche amministrazioni, ma sempre e comunque con forme esorbitanti dall'esercizio dell'attività imprenditoriale.

Al criterio di ripartizione della giurisdizione tra Giudice ordinario e Corte dei conti sull'ente pubblico economico, secondo la natura privata, o viceversa pubblica, dell'atto posto in essere in conformità alle finalità istituzionali, subentra, nelle recenti motivazioni del Giudice delle Giurisdizioni, un più raffinato criterio fondato sulla constatazione che gli strumenti privatistici costituiscono, per gli enti pubblici economici, forme di esercizio di attività amministrativa diretta al perseguimento di fini istituzionali, i quali divengono realizzabili con l'impiego di risorse equiparabili a quelle utilizzate dagli enti pubblici non economici.

Pertanto, il processo di privatizzazione delle pubbliche amministrazioni, se da un lato riceve dalle scelte del Legislatore un'evidente accelerazione, al fine di assicurare alla pubblica amministrazione una maggiore efficienza, mediante la più ampia utilizzazione di forme soggettive e di strumenti operativi disciplinati dal diritto privato, dall'altro lato non può giammai comportare la corrispondente riduzione delle sfere di competenza, attribuite per riserva di Costituzione alla Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, poiché la cultura del risultato deve sempre essere coniugata con il sistema delle garanzie obiettive di giurisdizione, predisposte nell'interesse superiore del cittadino come singolo e come appartenente alle comunità territoriali dei diversi livelli di governo.

Dunque, il discrimine tra le due giurisdizioni (ordinaria e contabile) nei confronti dell'impresa pubblica tende a spostarsi sulla qualità soggettiva dell'ente od organismo esercente l'attività, in diretta correlazione alla natura – pubblica o privata – delle risorse finanziarie di cui esso si avvale.

Nel contesto ordinamentale desumibile dalle superiori considerazioni s'inscrive l'azione della Procura Regionale, la quale continua a muoversi in un sistema amministrativo che, nei suoi diversi livelli di governo, è caratterizzato dalla permanenza di gravi emergenze gestionali, le quali purtroppo non sono affatto connesse a fenomeni congiunturali, ma a crisi strutturali dei moduli di gestione.”

§§§§§§§§§§§§§§§§

Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004 - Procura regionale Regione

### **Sardegna**

Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna Cagliari Relazione Del Procuratore Regionale Mario Scano In Occasione Dell'apertura Dell'anno Giudiziario 2004 Adunanza del 5 febbraio 2004

“(…) Con il progredire delle misure di revisione istituzionale e amministrativa, si è proposto il problema della definizione dei limiti esterni della giurisdizione contabile, a distanza di alcuni anni dall'intervenuto riassetto, sulla base di una disciplina più conforme a principi di avanzata civiltà giuridica, della materia della responsabilità patrimoniale.

Non vi è dubbio che questo tema debba essere affrontato in una logica ermeneutica più conforme al diritto positivo vigente, che tenga cioè conto dei profondi mutamenti in atto chiaramente ravvisabili:

- in una vera e propria svolta epocale, determinata dall'evoluzione della finanza pubblica verso sistemi gestionali di tipo manageriale, che ha inciso sulla configurazione stessa delle fattispecie di danno comportanti responsabilità (qualche esempio fra i tanti: il danno da mancato risultato, il danno da responsabilità delle persone giuridiche ex D.L.vo n° 231/2001);

- nella realtà di un'attività amministrativa condotta in larga parte in regime privatistico e, come tale, non più perfettamente inquadrabile nell'ambito degli schemi interpretativi che si erano ormai consolidati.

La giurisprudenza contabile non è sembrata, per il vero, particolarmente sensibile a questi segnali di novità, anzi in qualche caso (mi riferisco alla sentenza della 3<sup>a</sup> Sezione Centrale n° 307/2003), ha segnato un inopinato quanto immotivato arretramento, una inspiegabile virata di rotta rispetto ai principi consolidati e perfino tradizionali in materia di giurisdizione, cui porrà sicuramente rimedio il Giudice della nomofilachia.

Tra l'altro, salvo qualche eccezione – in particolare, la sentenza della Sezione giurisdizionale della Regione Molise, n° 234/2002, che si è distinta, oltre che per il carattere innovativo, per la sua piena adesione all'attuale quadro normativo – non è stata finora data applicazione ad una disciplina di estrema rilevanza, quale quella recata dalla legge 27 marzo 2001, n° 97 che, all'art. 3, ai fini dell'individuazione dei soggetti nei confronti dei quali si esercita l'azione di responsabilità, fa riferimento, com'è noto, ai dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica.

In proposito, ho avuto modo di osservare, in un precedente referto, che con l'espressione enti a prevalente partecipazione pubblica il Legislatore ha inteso evidentemente comprendere sia gli enti pubblici economici, sia le società per azioni a prevalente capitale pubblico e che, pertanto, gli amministratori e i dipendenti di tutti questi enti ed organismi, al pari dei dipendenti di amministrazioni e di enti pubblici, sono soggetti alla giurisdizione della responsabilità amministrativa.

Una significativa evoluzione ha subito, invece, la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione che, da qualche anno, si è decisamente orientata verso l'estensione dei principi enunciati, ormai da lungo tempo, dalla Corte Costituzionale (sentenze n° 35/92 e n° 466/93), riguardo alle attribuzioni sia di

controllo che giurisdizionali della Corte dei conti nei confronti delle società derivate da enti e amministrazioni, ma operanti nella sfera della finanza pubblica.

Infatti, con una prima sentenza (la n° 12367/2001), le Sezioni Unite della Cassazione hanno dichiarato la giurisdizione contabile nei confronti di una società per azioni incaricata della gestione dei proventi della sosta a pagamento, affermando che sussiste un vincolo pubblicistico di destinazione delle somme alla realizzazione di opere pubbliche, che non può venir meno per il fatto che il servizio sia esercitato attraverso lo strumento societario; con la seconda (la n° 11632/2003), hanno ribadito che la stessa giurisdizione sussiste in conseguenza della natura di gestione fuori bilancio della Cassa conguaglio del settore elettrico, in quanto proprio la costituzione di una struttura per l'esigenza di una gestione separata dal bilancio statale comporta che la proprietà delle risorse affluite alla Cassa debba ritenersi statale.

Ma è con la recentissima sentenza n° 19667/03, pubblicata il 22 dicembre 2003, che la Suprema Corte ha risolto definitivamente la questione, affermando la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici.

A tale conclusione, le Sezioni Unite sono pervenute attraverso una profonda e puntuale analisi della normativa di riforma intervenuta finora e della giurisprudenza della Corte Costituzionale, nonché dei propri precedenti giurisprudenziali.

Questi, in sintesi, i principi più significativi enunciati dalla sentenza:

- a) l'evoluzione (il processo di privatizzazione) alla quale si è fatto cenno, rende labile, agli effetti della pronuncia sul regolamento di giurisdizione in esame, la distinzione tra enti pubblici non economici ed enti pubblici economici, e nel contempo non del tutto coerenti i criteri di riparto di cui al consolidato orientamento giurisprudenziale;
- b) l'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato;
- c) il processo di privatizzazione dell'amministrazione pubblica... non ha comportato una corrispondente e normativa riduzione della sfera di competenza giurisdizionale della Corte dei conti nella materia che qui interessa; al contrario, è stata attuata, dalle leggi degli anni '90, una espansione di tale sfera;
- d) data l'ampia formulazione della norma (l'art. 1, ultimo comma legge n° 20 del 1994) deve ritenersi che essa faccia riferimento anche agli enti pubblici economici, oltre che a quelli non economici ed alle amministrazioni: depongono in tal senso la lettera e la ratio di essa;
- e) il discrimen tra le due giurisdizioni (ordinaria e contabile) risiede infatti unicamente nella qualità del soggetto passivo e, pertanto, nella natura - pubblica o privata - delle risorse finanziarie di cui esso si avvale, avendo il legislatore del 1994 inteso più incisivamente tutelare il patrimonio di amministrazioni ed enti pubblici, diversi da quelli cui appartiene il soggetto agente e così, in definitiva, l'interesse pubblico;
- f) pur non avendo inteso ampliare la competenza giurisdizionale di detta Corte, l'articolo 7 legge n. 97 del 2001 si inserisce tuttavia armonicamente e coerentemente nell'ambito delle sostanziali innovazioni legislative, di cui si è detto.

Con queste perspicue e ineccepibili motivazioni, la sentenza in esame, che al pari della nota sentenza n° 500/99 per la giurisdizione amministrativa, segna una pietra miliare per la giurisdizione contabile, ha

dunque risolto la vexata quaestio del raccordo della giurisdizione di responsabilità con i nuovi assetti della pubblica amministrazione e, allo stesso tempo, della sua collocazione nello scenario ampio e diversificato in cui sono venuti affermandosi principi, istituti e moduli di azione introdotti nell'ordinamento dall'attività legislativa avviata con la legge n° 142 del 1990 e proseguita per tutto l'arco del decennio trascorso.”