



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

Procuratore generale
Alberto Avoli



Roma, 13 febbraio 2018
Aula delle Sezioni riunite

Sig. Presidente della Corte,

mi associo alle espressioni di saluto che Ella ha voluto riservare a tutte le Autorità intervenute quest'oggi, a testimonianza dell'importanza attribuita a questa cerimonia e del riguardo istituzionale nei confronti della Corte.

In particolare, anche a nome di tutta la Procura Erariale – Procura Generale e Procure regionali – offro al Capo dello Stato il personale sentimento di deferente ossequio.

Il Codice di giustizia contabile, la nuova disciplina delle società partecipate, il codice degli appalti, numerose altre norme a carattere fortemente innovativo hanno profondamente e sostanzialmente mutato il quadro di riferimento regolatorio delle gestioni pubbliche, impegnando, per i profili di competenza, la Procura contabile in una complessa e difficile attività di esegesi per adempiere al meglio alle missioni istituzionali ad essa affidate.

Il nuovo contesto normativo del resto deve essere contestualizzato con riferimento alle dinamiche sociali ed

economiche che si sono sviluppate nel nostro Paese come altrove, con ritmi talmente veloci da rendere talora molto complesso il compito delle Istituzioni di offrire risposte efficaci e tempestive.

La globalizzazione e la diffusione degli strumenti di comunicazione sociale hanno inciso in modo irreversibile sui tradizionali assetti dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione e sulle aspettative delle collettività territoriali a poter fruire di servizi di qualità, continuamente aggiornati al divenire del tempo.

E il percorso del cambiamento è ancora lontano dal raggiungere un tranquillizzante grado di consolidamento. Le frontiere dei prossimi mesi, dei prossimi anni dovranno così necessariamente passare per la conquista di una maggiore responsabilizzazione nell'utilizzo degli strumenti di comunicazione sociale, unita ad un maggiore equilibrio fra le dimensioni globali e quelle regionali e locali, in un'ottica di indispensabile valorizzazione delle esperienze de passato e della storia.

Non deve dunque destare meraviglia se l'evoluzione del quadro sociale abbia influenzato profondamente la

pubblica amministrazione, i suoi modelli organizzativi, le sensibilità di coloro che sono chiamati alle gestioni pubbliche, lo stesso concetto di interesse generale e di tutela erariale.

La Procura contabile si è dovuta confrontare con tutto ciò, in una impresa molto stimolante, pur nella sua complessità; una impresa che dunque è andata ben oltre il pur fondamentale compito di interpretazione delle nuove discipline normative.

È però assolutamente chiaro che la Procura contabile è chiamata, come tutti gli organi di giurisdizione, ad applicare e dare esecuzione alle leggi vigenti. Tale assoggettamento esclusivo deve essere convinto ed indiscusso.

Dalle esperienze applicative emergeranno criticità e lacune che, nelle sedi opportune e con tutto il necessario equilibrio propositivo, potranno essere portate in evidenza per quelle riflessioni che dovranno eventualmente essere compiute dagli Organi normativi, nell'esercizio delle loro competenze, espressione della sovranità democratica.

Si sottolinea la saggezza del Legislatore il quale, nella formulazione del codice di giustizia, ha espressamente previsto un percorso di rivisitazione dopo un periodo biennale

di vigenza, periodo che andrà a scadenza nella seconda metà di quest'anno.

La Procura generale, di intesa con le Procure territoriali, ha già avviato un ragionamento su quanto sin qui emerso dalla prima applicazione del codice, con particolare riferimento alle parti che regolano l'attività requirente.

L'impostazione del nuovo codice è comunque molto chiara e si pone come obiettivo principale quello di indurre l'amministrazione ad una sana gestione autoresponsabile ed autocorrettiva. L'intervento esterno della giurisdizione contabile deve intercettare solo i cosiddetti "casi limite", quelli cioè dove la condotta degli agenti pubblici ha superato la soglia di tolleranza del sistema provocando, con dolo o colpa grave, il danno all'erario.

In sostanza, il codice ha voluto conciliare il principio di esclusività della giurisdizione contabile nella materia di contabilità pubblica, costituzionalmente garantito, con il richiamo alle pubbliche amministrazioni ad una gestione responsabile ed attiva.

Infatti all'obbligo di segnalare alle Procure gli eventuali eventi di danno, si affianca l'onere di adoperarsi per

far cessare la situazione dannosa, evitandone l'aggravamento e comunque adottando gli atti necessari a contrastare la continuazione dell'illecito.

Per quanto riguarda la responsabilità amministrativa, essa ha mantenuto e mantiene il suo tradizionale carattere della atipicità, cosicché qualsiasi fattispecie di danno erariale determina l'imputazione ai soggetti che lo hanno causato, purché sussistano il dolo ovvero la colpa grave e il nesso causale.

Tuttavia il Legislatore ha sviluppato la tendenza alla tipizzazione di alcune fattispecie ed ha introdotto una nuova forma di responsabilità, quella sanzionatoria, nella quale l'elemento costitutivo del danno è sostanzialmente regredito.

Nella responsabilità sanzionatoria il Legislatore è pervenuto alla caratterizzazione di condotte antigiuridiche causative di responsabilità erariali per particolari fattispecie nelle quali alla esplicita previsione giuscontabile da osservare è stata associata una diretta e consequenziale sanzione predeterminata da porsi a capo del trasgressore.

In ogni caso, l'evoluzione legislativa non sembra aver trasmutato l'illecito contabile da "atipico" in "tipico", avendo

piuttosto centralizzato l'attenzione sul potenziamento della effettività della tutela giudiziale affidata alla Corte dei conti attraverso nuove e specifiche misure di contrasto approntate in considerazione della particolare rilevanza degli interessi pubblici specificamente correlati, in prevalenza (ma non solo) finanziari.

La conseguenza è stata che la Procura erariale ha dovuto continuamente modificare i propri orientamenti investigativi, individuando ed affrontando sempre nuovi scenari fattuali e giuridici, caratterizzati da contesti normativi settoriali, con discipline regolatorie talora incoerenti fra loro.

L'attività della Procura erariale ha dovuto scontare e sconta tuttora la carenza del personale di magistratura effettivamente disponibile. Infatti operano solo una novantina di pubblici ministeri dalla Valle d'Aosta alla Sicilia: un numero innegabilmente esiguo rispetto al lavoro da svolgere e alle migliaia di istruttorie che sono in carico.

Ogni pubblico ministero ha dunque in carico oltre mille istruttorie, un numero esorbitante, fronteggiato solo dalla abnegazione e dall'impegno di ciascuno e dalla capacità di fronteggiare con equilibrio e serenità tutte le complesse

sollecitazioni che di continuo pervengono.

Del resto il numero delle istruttorie deriva da quello delle segnalazioni: a fronte di una notizia di danno circostanziata e specifica, non può non essere aperto un fascicolo investigativo.

Il codice di giustizia contabile ha definitivamente chiarito che tutti coloro che rivestono una posizione funzionale di vertice sono tenuti a segnalare alle Procure regionali gli eventi nei quali è possibile ipotizzare un danno erariale. La giurisprudenza delle Sezioni riunite ha puntualizzato che la segnalazione del fatto continua ad essere obbligatoria anche se, in via astratta, sia possibile nella successiva sede istruttoria che il danno stesso venga attribuito all'autore della segnalazione.

Fra le altre fonti di informazione, si sottolinea l'importanza di quelle provenienti dai singoli cittadini. Si rimarca in questo modo il vincolo che unisce la Corte ai cittadini, al servizio dei quali essa in fondo opera, tutelando il loro interesse – attuale e concreto - alla corretta ed efficace gestione della ricchezza collettiva. E ciò in ricordo delle medioevali "*capsetae*" dei palazzi comunali dove i cittadini potevano, secondo gli statuti, "impostare" le loro segnalazioni.

Proficua si è rivelata anche l'attività di segnalazione posta in essere dalle Sezioni regionali di controllo le quali hanno tempestivamente posto alla attenzione delle competenti Procure regionali fatti da loro apprezzati nell'attività di analisi e di valutazione finanziaria, costituenti possibili fattispecie dannose.

La Procura generale, di intesa con le Procure regionali, ha fatto fronte alla situazione di oggettiva implementazione quantitativa e qualitativa del lavoro con alcune iniziative che troveranno sviluppo strategico anche nel 2018: in particolare se ne ricordano quattro, la formazione del personale di magistratura, il potenziamento degli strumenti investigativi, il confronto delle esperienze, la valorizzazione delle risorse amministrative.

In relazione alla formazione, essa è finalizzata non solo al miglioramento delle conoscenze delle tecniche investigative, ma anche all'approfondimento del codice deontologico, nella consapevolezza che la credibilità e l'autorevolezza dell'azione della Procura – come di qualsiasi altro organo di giurisdizione – passa per la credibilità e l'autorevolezza dei singoli Pubblici ministeri. Credibilità ed

autorevolezza del resto influiscono in misura assolutamente determinante sulla azione requirente erariale.

Il potenziamento degli strumenti investigativi può e deve svilupparsi da un lato sul fronte delle tecnologie e delle banche dati e dall'altro consolidando e qualificando le interazioni con le Procure della Repubblica e con tutte le Istituzioni a competenza convergente.

La valorizzazione delle risorse umane significa investire sulla qualificazione professionale dei dirigenti e degli impiegati assegnati, anche essi in misura largamente insufficiente. L'investimento privilegia non solo i momenti di aggiornamento e di formazione permanente tradizionalmente intesi, ma anche l'implementazione di schemi di lavoro dove il supporto amministrativo assuma un pregnante ruolo attivo e consapevole, così da influire sulla qualità e sulla quantità delle varie attività in essere. Non posso a riguardo esimermi dall'esprimere un particolare e personale ringraziamento a tutto indistintamente il personale in servizio nella Procura generale e nelle Procure regionali; ciò nella certezza che questo vero e proprio sentimento di orgoglio andrà vieppiù accrescendosi nei prossimi mesi, maturato attraverso la

condivisione quotidiana del lavoro.

Il confronto delle esperienze ruota attorno alla individuazione dei grandi filoni di indagine, che presentano una tendenziale ricorrenza in più contesti regionali, impegnando così varie Procure territoriali su tematiche con spiccati caratteri di affinità.

Certo: ogni indagine mantiene la propria autonomia investigativa e non può che essere così. Tuttavia lo scambio delle esperienze, il confronto delle metodologie, la connotazione delle tipologie di danno e delle condotte anomale concretizzano un importante aiuto per la più opportuna impostazione dell'attività investigativa e per una proficua sua conclusione.

I grandi filoni di indagine che hanno principalmente coinvolto l'attività requirente nel corso del 2017 sono stati, in campo sanitario, le istruttorie sulla gestione del personale, sull'utilizzo degli spazi ospedalieri concessi a terzi per attività di ristorazione e commerciali, sull'acquisto ed utilizzo delle apparecchiature mediche, sul rispetto della qualità delle forniture e degli appalti rispetto ai capitolati.

Un particolare profilo delle spese sanitarie ha

riguardato i danni conseguenti ad errori sanitari, materia recentemente oggetto di una specifica disciplina.

Infatti il Legislatore è intervenuto attraverso la “riforma Gelli”, ossia la legge n. 24 dell’8 marzo 2017 che ha profondamente innovato la materia della responsabilità professionale medica, con notevoli ripercussioni sul piano della responsabilità amministrativa.

In particolare sono stati affermati alcuni indirizzi legislativi che meritano attenzione per la loro potenziale idoneità a costituire un modello “esportabile” in altri ambiti professionali.

In particolare, nel giudizio per responsabilità amministrativa, non fa stato la sentenza “a monte” pronunciata contro la struttura sanitaria, a meno che il medico non ne sia stato parte.

Inoltre l’importo massimo della condanna per errore sanitario (ovvero, più correttamente, per non corretta pratica della attività professionale sanitaria) è commisurato alla retribuzione. Questa limitazione del danno imputabile rappresenta una vera e propria significativa novità nel panorama regolatorio della responsabilità amministrativa, a

scapito del principio dell'illimitatezza del rischio dei pubblici agenti. La norma dispone che, per ogni singolo evento, la condanna deve essere parametrata al reddito professionale moltiplicato del triplo.

Resta fermo che il danno erariale coincide con gli importi effettivamente corrisposti dall'amministrazione a titolo di risarcimento eccedenti le coperture assicurative ovvero non coperti dalla franchigia.

Ad ogni modo, nella piena osservanza della volontà del Legislatore, le Procure sono particolarmente impegnate a individuare tutti i casi di evidenti ed inescusabili trascuratezze nella conduzione delle cure mediche, dovendosi comunque salvaguardare la serenità professionale del personale sanitario che non può e non deve essere indotto a privilegiare i percorsi della cosiddetta medicina difensiva.

Da qualche anno le indagini si muovono anche verso l'accertamento della correttezza nella erogazione dei rimborsi effettuati dal Servizio sanitario nazionale alle strutture private accreditate, un settore nel quale l'entità del danno presenta una consistenza importante.

I lavori pubblici hanno interessato numerose Procure,

anche con particolare riferimento alla realizzazione delle cosiddette grandi opere. Ma occorre porre in evidenza anche i lavori per opere solo apparentemente di minore rilievo. La loro corretta e tempestiva esecuzione si rivela molto significativa per le comunità che ne fruiscono in modo più diretto, comunità che quindi avvertono come particolarmente gravi tutte le criticità in ipotesi sviluppatesi.

Le opere pubbliche incompiute o inutilizzate anche parzialmente hanno sempre suscitato l'interesse delle Procure regionali e questa tipologia di danno, tutt'altro che infrequente, è stata oggetto di non poche segnalazioni da parte di singoli cittadini, a riprova, anche in questo caso, del particolare rilievo civico rivestito da questa criticità gestionale.

L'omessa manutenzione di opere, il loro abbandono al degrado hanno rappresentato numerose occasioni per istruttorie anche talora complesse.

Nel corso dell'anno non poche sono state le azioni risarcitorie a seguito di accertati episodi di assenze ingiustificate dal servizio di dipendenti pubblici.

Si tratta di un fenomeno che attraversa l'intera pubblica amministrazione che va contrastato con la massima

severità, anche se naturalmente non può essere generalizzato in modo assoluto.

L'assenteismo esprime un grave spregio degli elementari obblighi scaturenti dal rapporto di lavoro ed è per questo che l'azione delle Procure regionali è particolarmente sensibile, sebbene spesso il danno non si presenti particolarmente elevato.

Di norma il danno è composto da due voci: le somme indebitamente percepite a titolo di retribuzione durante i periodi di assenza ingiustificata dal servizio, nonché il danno arrecato all'immagine dell'amministrazione.

Il Legislatore, complice la forte risonanza mediatica sulle assenze ingiustificate, ha introdotto importanti novità con il decreto legislativo n. 116/16, che a sua volta ha novellato l'articolo 55 quater del decreto legislativo n. 165/01.

In particolare, è previsto un iter speciale, particolarmente breve, per la contestazione del danno all'immagine, che non soggiace neppure alla generale pregiudizialità penale prevista dal comma 30 ter dell'articolo 17 del decreto legge n. 78/09 convertito con modificazioni con la legge 102/2009.

La norma dispone che il danno risarcibile sia rimesso alla valutazione equitativa del giudice, anche in relazione alla diffusione mediatica del fatto. L'eventuale condanna non può essere inferiore alle sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento.

Si pone all'evidenza anche il filone di indagine che riguarda i danni da frode comunitaria, per l'improprio utilizzo dei contributi di provenienza comunitaria da parte dei percettori finali. In queste ipotesi, almeno in termini generali, il danno viene attribuito non solo ai percettori finali delle risorse, ma anche a quanti abbiano in ipotesi omesso i controlli dovuti.

Infatti si è ulteriormente consolidato l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale è sempre configurabile un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di contributi e i soggetti privati percettori. Anche ad essi va dunque imputata la responsabilità amministrativa qualora, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello programmato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima o eccessiva percezione, abbiano frustrato l'interesse pubblico perseguito.

Né costituisce ostacolo la natura privata del soggetto percettore. Infatti anche l'amministratore di una società privata di capitali può incorrere nella responsabilità erariale, atteso che la società beneficiaria dell'erogazione concorre comunque alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione.

Nel 2017 si è intensificata la collaborazione della Procura generale con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), in applicazione dello specifico regolamento del Parlamento europeo del settembre 2013. Questa collaborazione, a sua volta, ha favorito lo sviluppo di ulteriori collegamenti con le Istituzioni Superiori di controllo, europee ed extraeuropee, alcune intestatarie anche di funzioni giurisdizionali, nel quadro dell'INTOSAI (Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo).

Infine, la corruzione e, in generale, i reati contro la pubblica amministrazione, peculato, concussione, frode nelle forniture, turbativa d'asta.

In primo luogo gli ammanchi, che hanno coinvolto parecchi ambiti amministrativi: dall'omesso riversamento delle tasse di soggiorno degli albergatori, nella loro

riconosciuta qualifica di agenti contabili, all'omesso riversamento dei proventi delle biglietterie museali, all'omesso riversamento dei proventi delle sanzioni in materia di circolazione stradale.

Frequenti sono i casi di falsificazione di documenti, al fine di ottenere contributi indebiti ovvero di certificare forniture e lavori in difformità dalle quantità e dalle qualità previsti nel capitolato d'appalto.

In relazione ai contributi nazionali e comunitari, non può non porsi in rilievo l'effetto distorsivo sull'intero sistema economico nelle ipotesi di loro indebito utilizzo. È questo il prodotto del convincimento per cui la contribuzione viene intesa non quale occasione per promuovere imprese ed attività, ma quali occasioni di vera e propria appropriazione peculativa o di utilizzo delle risorse a fini esclusivamente privati.

Deve innanzi tutto essere menzionato il pluriennale e consolidato rapporto sinergico instaurato con l'ANAC (Autorità anticorruzione nazionale), che già nel 2015 ha dato luogo ad un primo protocollo di intesa.

La diffusione di fenomeni di corruzione nel nostro

Paese è indiscutibile, così come non può essere messa in dubbio la circostanza che la Procura erariale è stata, è e sarà anche nel prosieguo una delle strutture requirenti maggiormente impegnata su questo fronte.

La diagnosi del male è dunque formulata con sufficiente precisione. Occorre però evidentemente andare oltre: è inutile perseverare nella mera denuncia, occorre affinare e intensificare le concrete strategie di contrasto, di progressiva riduzione, di strategica eliminazione.

Affinare le strategie significa modificare anche l'approccio culturale. Dunque: anziché dare risalto ad improprie generalizzazioni e demonizzazioni categoriali, sarebbe più opportuno valorizzare il patrimonio di rettitudine di tutti quegli operatori pubblici – amministratori e dipendenti – che con quotidiana abnegazione si dedicano al bene comune. Sono moltissimi, per fortuna ancora la maggioranza.

La demagogia è la prima alleata della corruzione là dove invece l'onestà favorisce l'individuazione delle cellule cancerogene, da annientare con la precisione e la efficacia del bisturi.

Il grave terremoto che ha sconvolto importanti

territori del Lazio, delle Marche e dell'Umbria ha comportato da parte dello Stato e degli altri enti pubblici un ingente stanziamento di risorse finanziarie.

La Procura ha avviato ed avvierà nel 2018 tutte le iniziative utili a fare in modo che queste risorse vengano utilizzate bene. E ciò non solo attraverso una preliminare e generica azione di deterrenza, ma valorizzando a fini investigativi ogni segnalazione, ogni indicatore specifico e circostanziato di criticità.

Da parte della Procura generale sarà dato altresì corso ad iniziative di scambio di esperienze fra le Procure interessate, in un quadro di sinergica intesa fra tutte le articolazioni territoriali della Corte, di giurisdizione e di controllo.

Il codice di giustizia contabile ha introdotto una disciplina particolarmente dettagliata per favorire la puntuale e tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna, disciplina che deve essere ricondotta all'applicazione di due principi fondamentali, quello della responsabilizzazione dell'amministrazione che resta titolare della competenza esecutiva e quello dell'affiancamento che consente al Pubblico

ministero di esercitare al meglio i propri poteri di penetrante indirizzo, stimolo e vigilanza.

La Procura erariale attribuisce all'obiettivo del miglioramento delle procedure di esecuzione una particolare rilevanza: infatti solo attraverso un sistema di esecuzione efficace e tempestivo è possibile contribuire a dare concreto riscontro al principio di "effettività utile" che deve caratterizzare qualsiasi ordinamento giuridico e segnatamente quello della tutela erariale.

Infatti il ritardo nell'azione requirente, la sua casualità e la mancata o parziale esecuzione delle sentenze rappresentano i gravosi ostacoli che la Procura erariale è quotidianamente impegnata a rimuovere, ben consapevole che dal loro superamento e dalla loro sterilizzazione dipende la credibilità complessiva del sistema. Ci si deve opporre alla pericolosa quanto ingiustificata diffusione fra gli operatori pubblici della percezione di impunità.

Il recupero del danno è stato comunque favorito dall'allargamento del rito monitorio e dalla introduzione di quello abbreviato, istituti che svolgono al meglio la loro funzione deflattiva del contenzioso.

Le Procure regionali hanno impugnato in sede di regolamento di competenza alcune ordinanze emesse dal Giudice di primo grado di sospensione del giudizio in attesa della conclusione del processo penale parallelamente in corso per la medesima vicenda.

Anche alla luce del codice di giustizia, il processo contabile deve infatti svolgersi in assoluta autonomia, anche perché il Pubblico ministero ha una piena legittimazione investigativa per la raccolta delle prove e soprattutto per la qualificazione dei fatti e delle condotte degli agenti pubblici, in funzione della formulazione dell'addebito di responsabilità, con i suoi propri caratteri differenziatori rispetto alla responsabilità penale.

La Procura generale non solo assicura la difesa erariale in tutti i giudizi di appello, ma interviene anche presso le Sezioni riunite in tutte le cause che trovano in esse la loro soluzione. Ci si riferisce innanzi tutto ai giudizi per la definizione delle "questioni di massima" e dei regolamenti di competenza relativi alle impugnazioni delle ordinanze di sospensione emesse dal Giudice del merito. Ed ancora all'intervento necessario in tutti i giudizi in unico grado

disciplinati dal sesto comma dell'articolo 11 del codice di giustizia contabile.

Tali giudizi, decisi dalle Sezioni riunite giurisdizionali in speciale composizione, involgono delicate materie, fra loro molto differenti, tutte però riconducibili al perimetro della giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica.

In particolare si ricordano le cause nei confronti dell'elenco ricognitivo delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT in base ai regolamenti europei e, più in generale, quelle che assicurano la giustiziabilità delle delibere delle Sezioni regionali di controllo suscettibili di immediata e concreta lesività delle posizioni giuridiche soggettive degli enti interessati.

Quanto alle prime, in relazione alle problematiche emerse per l'inserimento delle federazioni sportive, le Sezioni riunite, anche su sollecitazione della Procura generale in sede di memorie conclusionali, hanno disposto nel 2017 alla Corte di Giustizia dell'Unione il rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 del Trattato, di due questioni interpretative afferenti i regolamenti europei disciplinanti la materia.

In particolare le Sezioni riunite in speciale

composizione scrutinano le controversie concernenti i piani di riequilibrio degli enti territoriali (con eventuali conseguenze sul dissesto) e quelle afferenti ai rendiconti delle spese dei gruppi consiliari dei consigli regionali.

Si tratta di controversie a carattere profondamente innovativo, nelle quali l'archetipo processuale utilizzato dal Legislatore – quello dei giudizi in unico grado ad istanza di parte – non sembra essere del tutto idoneo alle esigenze di un coerente assetto delle dinamiche processuali.

Attraverso le comparse scritte e le requisitorie dibattimentali non sono mancate importanti sollecitazioni al consolidamento della giurisprudenza in parte pretoria delle Sezioni riunite, di per sé finalizzata a colmare le evidenti lacune normative e a rendere questi giudizi coerenti con i principi del giusto processo.

In tutti i giudizi in unico grado il Pubblico ministero è interveniente necessario, rivestendo una posizione processuale piena ed autonoma, che esprime un interesse giuridico qualificato, generale e specifico insieme.

Giova ricordare che proprio nel decorso anno la Corte di Cassazione ha confermato la coerenza con i principi generali

delle Sezioni riunite in speciale composizione, ed in particolare con quelli del giudice naturale.

Alla Procura generale è intestata la legittimazione a proporre ricorsi e controricorsi in Cassazione in materia di giurisdizione.

L'esercizio concreto di un tale complesso di attribuzioni è supportato da numerose iniziative che intendono sottolineare il ruolo istituzionale primario della Procura generale nella tutela degli interessi erariali: un ruolo da protagonista, non solo a livello nazionale.

Si deve a questo riguardo ricordare l'avvenuta adozione del regolamento europeo entrato in vigore il 20 novembre 2017, che istituisce la figura collegiale dell'ufficio del Procuratore europeo (E.P.P.O. European public prosecution office).

In particolare la Procura generale ha seguito tutto il percorso di strutturazione ed approvazione del regolamento, evidenziando, nei vari contesti istituzionali, l'esigenza della interazione del Procuratore europeo con la Procura erariale della Corte dei conti.

L'introduzione della figura del Procuratore europeo

costituisce un passaggio di assoluta importanza strategica per il contrasto alle frodi comunitarie e ai fenomeni corruttivi connessi. È significativo il fatto che il nuovo Organo dell'Unione è stato di poco preceduto dalla direttiva del 5 luglio 2017 relativa alla "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione".

La direttiva, che deve essere recepita dagli stati membri, comporta un ampliamento della tutela che deve riguardare non solo gli stanziamenti di bilancio, ma qualsiasi altra misura che incida o possa incidere sul patrimonio dell'Unione ovvero su quello degli Stati membri, quando ciò sia di interesse per le politiche comuni.

La Procura generale partecipa attivamente al dibattito in corso con le altre Magistrature superiori, Corte di Cassazione e Consiglio di Stato, dibattito volto a rafforzare il continuo confronto e coordinamento relativo alle tante tematiche comuni, tutte di spessore estremamente concreto: dalla salvaguardia della indipendenza della Magistratura all'avvicinamento delle modalità e delle norme di gestione del personale; dalla condivisione dei parametri di riparto degli ambiti di esercizio delle funzioni con particolare riferimento

alle giurisdizioni speciali, alla la formazione comune dei magistrati e il loro continuo aggiornamento .

Uno degli obiettivi di questo lavoro comune riguarda in particolare la maturazione di una *nomofiliachia* comune: un obiettivo molto ambizioso e di lungo termine che deve comunque tenere conto delle tipicità dei singoli plessi giurisdizionali.

I tempi sono già maturi per una *nomofiliachia* dei valori, che raccolga attorno alla Carta costituzionale tutta la Magistratura nella unitarietà della sua funzione e che consenta a ciascun plesso di operare in sintonia con gli altri, utilizzando i medesimi parametri interpretativi e gli stessi codici di comunicazione.

La Corte dei conti, la sua Procura generale e – ne sono convinto – tutte le articolazioni di controllo e giurisdizione, nessuna esclusa, non si sottraggono e non si sottrarranno a questo confronto, non si chiudono e non si chiuderanno nel recinto di una perdurante autoreferenzialità.

La Corte dei conti, la sua Procura regionale e tutte le articolazioni di controllo e giurisdizione sono ben consapevoli che la buona e sana gestione delle risorse collettive va ben al di

là dei tecnicismi della contabilità pubblica, per giungere al cuore degli stessi meccanismi della coesione sociale, nell'ottica di contribuire all'urgente quanto indifferibile rafforzamento della relazione fiduciaria fra i cittadini e le Istituzioni, quelle giudiziarie in primo luogo. Relazione fiduciaria senza la quale è a rischio la stessa democrazia.

Non posso in conclusione esimermi dall'esprimere convinto compiacimento per l'ulteriore intensificazione del proficuo rapporto di collaborazione fra la Procura generale e la Guardia di finanza che costituisce tradizionalmente, fra le forze di Polizia, il referente privilegiato della Procura erariale in materia di indagini sulla finanza pubblica, con riferimento in particolare alle spese, alla gestione del patrimonio ed anche alle entrate.

Proprio da questo rapporto sinergico ha tratto origine la nuova circolare del Comando generale della Guardia di finanza che disciplina le procedure e le modalità di collaborazione. Il raccordo con la Procura generale è assicurato, in particolare, dal Nucleo speciale della spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, mentre sul territorio è assicurata da tutte le unità operative del Corpo, in primo

luogo dai Nuclei di polizia economico finanziaria con riferimento alle attività delegate connotate da maggiore complessità. L'altissima qualificazione di questi reparti e di quanti vi operano – dai Comandanti ai graduati ai semplici finanziari – è una garanzia per indagini efficaci e puntuali.

Debbo altresì ringraziare l'Arma dei Carabinieri per la costante disponibilità sempre dimostrata a svolgere le investigazioni delegate dalla Procura erariale, potendo contare fra l'altro sul grande patrimonio di conoscenza dei territori e sull'abnegazione del personale, ufficiali, sottoufficiali e militari. Questa particolare sensibilità territoriale rappresenta una insostituibile fonte di segnalazioni di possibili eventi di danno.

Va sottolineato il ruolo dei reparti speciali dell'Arma: i NAS innanzi tutto, particolarmente votati alle indagini in campo sanitario (e per l'impiego di questi Nuclei auspicabilmente si perverrà a breve a definire uno specifico protocollo di intesa), ed anche i nuclei ambientali, eredi del Corpo forestale.

Infine è stata rafforzata la collaborazione anche con la Polizia di Stato, soprattutto nell'ottica di sensibilizzare,

attraverso una opportuna attività formativa, i suoi investigatori affinché siano in grado con sempre maggiore puntualità di enucleare l'eventuale danno erariale nell'ambito delle indagini penali ad essi affidate. Un sentito ringraziamento dunque anche alla Polizia di Stato per i continui pregevoli contributi che fra l'altro supportano la collaborazione fra le Procure erariali e quelle penali.

Ma soprattutto non posso concludere il mio intervento senza esprimere la mia riconoscenza a tutti i colleghi delle Procure regionali e della Procura generale: il loro lavoro, il nostro lavoro impone un impegno insieme gravoso e gratificante. Gravoso per i carichi di lavoro oggettivamente eccessivi, gratificante per l'orgoglio di operare per l'interesse comune dei cittadini. Sempre con umiltà e nella solitudine dei propri Uffici, tenendo ben lontane da sé le pericolose luci del protagonismo mediatico.

Sig. Presidente della Corte, Signore e Signori,

ringrazio Voi tutti per la sopportazione che avete dedicato a questo mio intervento. Ho certamente abusato della Vostra pazienza, dimenticando l'insegnamento di Tommaso d'Aquino quando affermava che le prediche brevi sono le più

gradevoli, perché, se sono buone, si ascoltano con più desiderio e se invece sono cattive pesano meno.

Rinnovando al Sig. Presidente della Repubblica e a tutte le Autorità intervenute il mio sincero saluto personale, chiedo a Lei, Sig. Presidente della Corte, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2018 della Corte dei conti.