

## DIFENSORE CIVICO E GIURISDIZIONE CONTABILE

Intervento al Convegno di studi: "Per una giustizia di prossimità"

Torino – Palazzo Lascaris – 29 novembre 2010

\*\*\*\*\*

Grazie avvocato Caputo per avermi offerto l'opportunità di intervenire a questo interessantissimo convegno.

Mi sorprende il fatto che nonostante la variazione della scaletta degli interventi io non mi trovi a parlare per ultimo; cosa che corrisponderebbe anche ad una – per così dire – tradizione didattica che vede trattati gli argomenti inerenti alla giurisdizione contabile negli ultimi capitoli dei manuali di diritto amministrativo e che, un tempo un po' trascurati, oggi non ci si può permettere di tralasciare. In ogni caso, il fatto che avrei dovuto precedere i colleghi della giurisdizione ordinaria ed amministrativa mi ha indotto a ricercare una possibile risposta positiva in ordine al problema dei rapporti tra difensore civico e giurisdizione contabile che invece, seguendo un percorso meramente ricognitivo dei compiti attribuiti al primo ed alla Corte dei conti, avrebbe probabilmente comportato una risposta sostanzialmente negativa. Il problema è quello di vedere se la giurisdizione contabile possa, o meno, concorrere a realizzare la tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, o se il difensore civico possa, in qualche misura, cooperare con la Corte dei conti in vista del raggiungimento delle finalità di protezione del patrimonio pubblico che le sono proprie. Devo rilevare anche che nel corso della mia attività di rappresentante del Pubblico Ministero non mi sono mai imbattuto in denunce promananti dal difensore civico, né mi sono trovato nella condizione di dover valutare atti o anche semplici note interlocutorie provenienti da difensori civici. Pertanto, se dovessi limitarmi a considerare le radicalmente diverse attribuzioni

riservate agli organi che si considerano, con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di processo contabile, nel quale – per essere chiari - è escluso che il difensore civico possa prender parte, nemmeno come semplice interventore, non c'è dubbio che esaurirei questo mio intervento in pochi istanti.

Per dare un senso al problema dei rapporti tra la sfera di attribuzioni di questi due organi sono costretto a muovermi su un terreno diverso.

Non c'è dubbio che la finalità primigenia del difensore civico è quella di attuare – sia pure attraverso molteplici ed elastici strumenti – la tutela del cittadino nei confronti dell'Amministrazione, finalità che rende quella tutela contigua a quella prestata dal giudice amministrativo. Al riguardo propendo per la tesi sostenuta dal prof. Allegretti e sono incline a ritenere che il difensore potrà occupare quegli spazi di tutela del cittadino nell'amministrazione tradizionalmente riservati ai ricorsi amministrativi.

Finalità della giurisdizione contabile è quella di realizzare la tutela dell'erario a fronte dei comportamenti illeciti del funzionario infedele che abbiano generato un danno all'amministrazione alla quale appartiene, ovvero – in senso più ampio - con la quale intrattenga o abbia intrattenuto un rapporto di servizio. Tradizionalmente la responsabilità amministrativa, principale area di giurisdizione riservata alla Corte, è definita risarcitoria, in quanto mette capo ad una sentenza di condanna al risarcimento dei danni causati dal funzionario. In tempi più recenti, a fronte dell'allargamento delle aree di cognizione della Corte sotto il profilo del danno prodotto - fino a considerare, tra l'altro, il danno all'economia nazionale, quello conseguente alla lesione di interessi indifferenziati della comunità, il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione -, si è parlato di responsabilità sanzionatoria, volendosi in tal modo in sostanza affermare che la

finalità della giurisdizione contabile risiede non tanto nell'esigenza di reintegrare il patrimonio della Pubblica Amministrazione depauperato per effetto dell'illecito amministrativo, quanto – piuttosto – in quella di tracciare un percorso per l'Amministrazione, e per il funzionario, indicativo delle modalità più acconce e adeguate per perseguire i compiti che le sono propri.

La terminologia utilizzata - responsabilità amministrativa sanzionatoria – non è, a mio avviso, condivisibile, non tanto per ragioni meramente terminologiche, stante il rilievo secondo cui la sanzione dell'illecito amministrativo è – ed è soltanto - il risarcimento del danno -, e questo parallelamente a quanto avviene in diritto civile, laddove il risarcimento del danno è la sanzione dell'illecito civile; quanto, piuttosto, perché l'esigenza per così dire didascalica, ed il fatto che la responsabilità amministrativa divenga strumento per la prevenzione dell'illecito, è comunque coerente con la definizione tradizionale della responsabilità amministrativa risarcitoria, che non solo non l'ha mai esclusa, ma che si trova anzi esplicitamente affermata nella tradizione giurisprudenziale.

Mutuando dall'esperienza del giudice amministrativo un percorso logico attinente alle concrete modalità di tutela che si realizzano attraverso l'accertamento giurisdizionale, laddove quel giudice ripercorre sostanzialmente i tratti dell'attività amministrativa incisa e segnata dall'atto impugnato, in modo da realizzare un'effettiva tutela delle posizioni dei privati coinvolti nel procedimento, potremmo affermare che analogamente il giudice contabile, quando accerta l'illecito contabile ed individua attraverso un giudizio prognostico - *ex ante* – la violazione di concreti obblighi di servizio in capo al funzionario infedele, realizza una funzione preziosa per lo stesso esercizio dell'azione amministrativa, atteso che la pronuncia giudiziaria si presta ad essere utilizzata come strumento propedeutico per la correzione di

indirizzi, prassi e modalità operative dell'amministrazione, la quale uniformerà la sua azione anche ai precedenti della Corte in materia di responsabilità amministrativa. Ed è in questa prospettiva che può cogliersi, sosterrai, il vasto interesse che le pronunce rese in sede di giurisdizione contabile riscuotono.

Se consideriamo come queste finalità rivelino più punti di coincidenza con quelle che presiedono ai compiti del difensore civico, organo proteso non tanto e non solo ad ottenere una tutela spasmodica delle posizioni individuali del cittadino *tout court*, ma orientato, diremmo teleologicamente – in quanto parte dello stesso apparato da cui promanano le attività avverso le quali il privato reagisce per ottenere soddisfazione e tutela - dunque verso un costante miglioramento della funzione amministrativa, allora possiamo tranquillamente affermare come sia questo nesso finalistico l'elemento che dà consistenza ai rapporti tra difensore civico e giurisdizione contabile.

In ogni caso, va considerato che l'azione del Pubblico Ministero contabile è stimolata da notizie di danno erariale – denunce – specifiche e concrete provenienti da chicchessia, anche semplici cittadini, molte volte pregiudicati in ordine ad interessi egoistici, ma anche, più spesso, animati dall'intento di collaborare al raggiungimento di una giustizia sostanziale sul fronte dell'operato dei pubblici poteri. E' comune l'idea che la Corte dei conti realizzi, in sostanza, una giustizia obiettiva, nell'interesse della legge. Da questo punto di vista, non c'è dubbio che vada auspicata un'attenzione maggiore agli istituti della responsabilità amministrativa e che il difensore civico possa efficacemente interloquire attraverso la trasmissione di denunce di danno con il Pubblico Ministero contabile, atteso che la particolare qualificazione professionale di quest'organo e del suo apparato - in una con l'inevitabile avvedutezza in ordine ai casi concreti derivante dalla privilegiata

informazione e dal possesso di documentazione probatoria – gli consentono di efficacemente cooperare al raggiungimento dei fini di giustizia ai quali la Corte dei conti è preposta.

Piero Floreani