

LOTTA ALLA CORRUZIONE RISORSA PER IL PAESE¹

di Paolo Evangelista, Procuratore Regionale della Corte dei conti
per il Trentino Alto Adige – sede di Trento

Le inefficienze di sistema

Prima di illustrare le peculiarità e gli ambiti operativi della magistratura contabile nella lotta alla corruzione ed alla 'malamministrazione', consentitemi di esternare un sentito ringraziamento agli organizzatori del convegno che mi hanno dato l'opportunità di confrontarmi con autorevoli rappresentanti della classe politica, delle Forze dell'ordine, della magistratura e del mondo forense.

Chiedo inoltre anticipatamente scusa del tono 'professorale' e didascalico del mio intervento, ma l'obiettivo preminente che mi pongo è quello di fare emergere alcune criticità del sistema, nell'ottica di favorire una riflessione comune sui rimedi concreti da approntare ed individuare, per un efficace azione di contrasto, ma sottolineo anche di **prevenzione**, al fenomeno della corruzione che, come puntualmente evidenziato dal dr. Letizia, mina i pilastri del nostro ordinamento democratico ed ostacola fortemente lo sviluppo e la crescita economica del Paese.

Partirei pertanto con un dato di fatto che desta non poche preoccupazioni: mi riferisco alla non infrequente **inefficacia** dell'azione penale nella lotta alla corruzione; ciò avviene per una serie di problematiche che i colleghi della magistratura ordinaria penso ben evidenzieranno.

Peraltro già nel lontano 1998 la Commissione europea (relatore Bosch) ebbe a sottolineare che *"...la procedura disciplinare e l'obbligo di risarcimento sono non meno importanti di un'efficace azione penale per esercitare un effetto di **dissuasione** nei confronti della frode e della corruzione"*.

In verità con la prima convenzione 'civile' anticorruzione, approvata a Strasburgo nel 1999 e ratificata con la legge n. 300 del 2000, è stata come sappiamo dedicata dal Legislatore una maggiore attenzione alla tutela **civilistica**, in maniera da assicurare l'effettivo risarcimento dei danni sofferti

¹ Intervento al Convegno organizzato dal Sindacato Italiano Appartenenti alla Polizia e dall'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia, Roma, 22 marzo 2012, Hotel Nazionale.

per fatti di corruzione (si pensi alla previsione di una responsabilità 'amministrativa' delle persone giuridiche e delle società che traggono profitto da accordi corruttivi con pubblici ufficiali e soprattutto alle efficaci sanzioni interdittive dell'esercizio di impresa).

Parimenti non sono mancati ulteriori tentativi di recepimento nel nostro ordinamento di principi di politica criminale, attuati a livello internazionale, tendenti a realizzare una efficace azione di prevenzione del crimine con la sottrazione dei **proventi** del reato.

Significativa in quest'ottica è la previsione di cui all'art. 322 ter c.p.p. che introduce altre ipotesi di confisca obbligatoria (..è sempre ordinata la confisca..) nei casi di condanna (o di applicazione della pena) per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, 320, 321 c.p. e (a causa del richiamo contenuto nel nuovo articolo 640-quater) per alcune ipotesi di truffa aggravata (640 comma 2 n. 1, truffa ai danni dello Stato o di altro ente pubblico; 640 bis, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche; 640 ter, frode informatica).

Tuttavia in tema di sequestro preventivo, funzionale alla confisca per equivalente, non si rinvengono orientamenti giurisprudenziali univoci e chiari, tanto è vero che la Suprema Corte di Cassazione, a sezioni unite, ha rappresentato *"la necessità che il legislatore provveda a disciplinare in modo sistematico tutte le ipotesi di confisca obbligatoria e di confisca per equivalente, già previste con norme frammentarie e prive di coordinamento"* (Cass. pen. n. 38691/2009).

Le rilevanti potenzialità nell'azione di recupero del sequestro conservativo e dell'azione revocatoria dinanzi alla Corte dei conti.

Le suesposte problematiche, che limitano di fatto il ricorso al sequestro preventivo in sede penale, funzionale alla successiva confisca per equivalente, vengono superate in sede giurisdizionale contabile, atteso che il PM erariale può chiedere al Presidente della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti un sequestro conservativo per sottoporre a vincolo cautelare, a garanzia patrimoniale dell'Amministrazione danneggiata, **tutti i beni**

dell'autore del reato anche se **non** hanno alcuna pertinenza con il profitto, il prezzo o il provento del reato.

Il Presidente della sez. giur. della Corte dei conti territoriale con decreto può autorizzare, in assenza di contraddittorio *inaudita altera parte*, il sequestro dei beni del convenuto, salvo successiva convalida, conferma e modifica da parte del giudice designato.

Al riguardo è bene anticipare che il sequestro conservativo in sede di giudizio contabile è pacificamente cumulabile con i sequestri preventivi emessi in sede penale sui medesimi beni; né si pongono problemi di sovrapposizione tra confisca per equivalente (in favore del Ministero della Giustizia) e sequestro conservativo contabile (in favore dell'Amministrazione danneggiata nel cui interesse agisce il PM contabile) atteso che l'art. 19 del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 così recita: "*Nei confronti dell'ente è disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, **salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato.***" ; conseguentemente il sequestro conservativo disposto dal giudice contabile **prevale** rispetto alla misura cautelare penale (sequestro preventivo e successiva confisca) disposta sui medesimi beni.

Aggiungasi che nell'ottica di evitare la dispersione dei beni da parte del soggetto ritenuto responsabile in sede giurisdizionale contabile il legislatore ha anche riconosciuto al PM contabile il potere di esperire, tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, l'azione revocatoria ordinaria ex art. 2901 c.c. (2), da promuovere sempre nel processo dinanzi alla Corte dei conti (3).

Il PM contabile è pertanto legittimato ad esperire l'*actio pauliana* e può domandare, ai sensi dell'art. 2901 c.c. "che siano dichiarati inefficaci nei suoi confronti gli atti di disposizione del patrimonio coi quali il debitore rechi

² L'art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005, n. 2006 così dispone: "*Al fine di realizzare una piu' efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile.*"

³ Cass. sez. un., 25 settembre-22 ottobre 2007, n. 22059

pregiudizio alle sue ragioni"; trattasi di inefficacia relativa per cui l'accoglimento dell'azione revocatoria non travolge l'atto di disposizione posto in essere dal debitore/responsabile di danno erariale, atteso che il negozio revocato resta valido ed efficace tra le parti e non *erga omnes*.

L'intervento della Procura contabile, **integrativo** di quello della Procura penale, nella lotta alla corruzione in sintesi consente di:

1) affermare la responsabilità amministrativa-contabile dei soggetti pubblici, citati in giudizio dal PM contabile, anche in caso di **estinzione per prescrizione dei reati** ascritti in sede penale, atteso che il "*Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni decorrenti ...in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*" (art.1, co.2, della l.14 gennaio 1994, n.20) ovvero, secondo orientamento prevalente della giurisprudenza contabile, dalla data della richiesta di rinvio a giudizio del PM penale (si veda art.129 disp. att. c.p.p.);

2) autorizzare il sequestro conservativo 'ante causam' anche su beni mobili ed immobili che **non costituiscono il prezzo o il profitto del reato**, ovviando ai limiti sussistenti per l'attivazione dei sequestri preventivi in sede penale;

3) condannare al risarcimento di parte del danno, in via sussidiaria, anche i pubblici funzionari, **non** coinvolti in sede penale, che hanno omissso, con **grave** negligenza, i doverosi **controlli** in sede amministrativa sulla legittimità degli atti emessi dai soggetti coinvolti in sede penale, a titolo di corruzione propria.

Le iniziative cautelari sopra richiamate risultano tuttavia efficaci nella misura in cui si realizza una piena collaborazione istituzionale della Procura erariale con i titolari delle indagini preliminari penali; deve essere in definitiva assicurato un **tempestivo ed esaustivo flusso di informazioni** anche prima del deposito dell'avviso di conclusione delle indagini.

Vorrei al riguardo segnalare la positiva esperienza collaborativa, riscontrata quando ero in servizio a Milano, tra la Procura erariale lombarda e la DDA, che ha comportato lo scorso anno l'esercizio dell'azione risarcitoria nei confronti di Amministratori pubblici che pur non essendo organici alle

associazione mafiose ('ndranghetiste) avevano creato con le loro condotte illecite un terreno fertile per il malaffare.

Ciò premesso ritengo illusorio pensare che la maggiore efficacia sanzionatoria e recuperatoria delle Procure penali e contabili possano risultare sufficienti per vincere la sfida alla corruzione in Italia che genera, è bene ribadirlo, un gigantesco spreco di risorse finanziarie pubbliche che potrebbero indubbiamente essere meglio reinvestite nei servizi e nello stato sociale.

A mio sommo avviso occorre innanzitutto che il Legislatore estenda con **chiarezza** l'ambito dell'azione risarcitoria della Corte dei conti nel settore delle **società partecipate pubbliche** che, quando sono sottoposte a penetranti azioni di controllo da parte degli Enti territoriali, sono assimilate dal diritto comunitario a tutti gli effetti, con approccio non formalistico, ad amministrazioni pubbliche o, meglio, qualificate **organismi di diritto pubblico**, sottoposti alle regole dell'evidenza pubblica nella scelta dei contraenti/appaltatori privati.

Uno dei pilastri sui quali si basa la lotta alla corruzione, come sottolineato più volte dal Presidente della Corte Giampaolino⁴, oltre alla trasparenza ed alla semplificazione normativa, è rinvenibile anche nella funzione di **controllo** neutrale ed indipendente svolta dalla Corte dei conti, che mette in rilievo le criticità ed i fattori di rischio del sistema rilevati, prospettando possibili percorsi di miglioramento ed autocorrezione.

Un'ultima ma non meno importante riflessione che sollecito è il riferimento alla **centralità della persona**: si possono approvare innovativi e promettenti testi normativi ma dobbiamo essere consapevoli e consci che non esiste un sistema o modello organizzatorio in teoria più virtuoso rispetto ad altri se la selezione della dirigenza pubblica, della magistratura e della classe politica non si ispiri al principio dell'etica della responsabilità pubblica nonché al principio della meritocrazia.

⁴ Si veda l'intervento del Presidente della Corte dei conti al Convegno svoltosi nel 2011 presso la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione sul tema "*Misure e stime della Corruzione una sfida (im)possibile?*", in www.corteconti.it.