ISSN 0393-5604



Quis custodiet ipsos custodes? Illeciti gestionali e sanzioni europee

Descrizione

di Paolo Luigi Rebecchi, Presidente di sezione della Corte dei conti

â??Chi controllerÃ i controlloriâ?•? La frase derivata da un passo delle â??Satireâ?• Giovenale (Aquino 50/60 d.C- Roma -127 d.C), e prima di lui rinvenuta nella â??Repubblicaâ?• di Platone, viene di frequente in evidenza quando rilevanti vicende anche di rilievo penale coinvolgono soggetti incaricati di fondamentali funzioni amministrative, giurisdizionali e di controllo. Lâ??esigenza di sottoporre ad attente verifiche il comportamento dei supremi magistrati fu ampiamente avvertita anche nellâ??antica Roma ove, seppure nellâ??ambito ed a causa dei forti contrasti interni fra le varie fazioni della *nobilitas* romana, vennero approvate varie leggi susseguitesi tra il 149 e lâ??81 a.C. (leggi *Calpurnia, Iunia, Sempronia, Acilia, Servilie e Cornelia)* dirette, inizialmente a perseguire i governatori romani arricchitisi arbitrariamente a danno delle popolazioni provinciali, attraverso lâ??istituzione di uno speciale tribunale denominato â??*Questio de repetundis*â?• (il caso piÃ¹ emblematico fu il processo contro C. Verre, governatore della Sicilia, promosso da M.T. Cicerone nel 70 a.C). Successivamente, con la lex *Iulia* (59 a.C.) di Giulio Cesare, il giudizio dinanzi a questa corte venne esteso a ricomprendere in generale gli illeciti arricchimenti ed abusi perpetuati da tutti i magistrati, compresi quelli incaricati di funzioni giudiziarie quali i pretori e e gli edili (C. Venturini, *Studi sul crimen repetundarum nellâ??etÃ repubblicana,* Milano, 1979 e F.

Serrao,â?•*Repetundae*â?•, *N.ss. Dig. It*., Torino, 1957, vol. XV, pagg. 454 e ss.; sullâ??argomento si rinvia a â??*Note sul crimen repetundarum: alle radici delle azioni recuperatorie collegate ad illeciti penali*â?•, in *www.contabilitÃ pubblica.it;* G.VALDITARA, *Riflessioni sulla pena nella Roma repubblicana*, Torino,2015 e, dello stesso A., *Lo Stato nellâ??antica Roma*, Rubettino, 2008). Ritornando alla nostra epoca, si rinviene un esempio significativo anche nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dellâ??Unione europea, con riguardo ad un membro di una importante istituzione costituta dalla Corte dei conti europea o ECA (*European Court of Auditors*). Lâ??ECA (artt, 285-287 TFUE) Ã¨ stata istituita con il trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 ed Ã¨ entrata in funzione nellâ??ottobre del 1977 con sede in Lussemburgo. Le sue funzioni attengono allâ?? esame della legittimitÃ e regolaritÃ delle entrate e delle spese dellâ??Unione europea e dei suoi organi, alla redazione di una dichiarazione annuale di affidabilitÃ dei conti (DAS), alla sua consultazione sulle proposte di misure nellâ??ambito della lotta contro le frodi e le irregolaritÃ finanziarie, allâ??assistenza al Parlamento europeo e al Consiglio nella funzione del controllo dellâ??esecuzione del bilancio

dellâ??Unione. La Corte si compone di 27 membri (ciascuno designato dagli Stati dellâ??Unione che li scelgono di norma fra i magistrati o membri Corti dei conti nazionali), assistiti da circa 760 funzionari amministrativi e di revisione. La sentenza in esame (causa C130/19, *ECA contro K.P.*), emessail 30 settembre 2021, Ã¨ stata originata da un ricorso dellâ??ECA per lâ??accertamento dellâ??inadempimento da parte di un suo membro degli obblighi connessi alla carica e per la conseguente irrogazione delle relative sanzioni. La sentenza (richiamata anche *nella 33ma Relazione annuale sulle tutela degli interessi finanziari dellâ??Unione europea e sulla lotta alla frode 2021 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo,* pubblicata il 23 settembre 2022, pag. 10), dopo una premessa nella quale ha richiamato le disposizioni applicabili alla fattispecie (artt. 285 e 286 TFUE , Statuto dei funzionari dellâ??Unione europea, il regolamento- CEE, Euratom, CECA-n. 229077 del Consiglio, del 18 ottobre 1977, modificato dal regolamento n. 1293/2004 del 30 aprile 2004, direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE , Regolamento UE e Euratom, n. 883/213 relativo alle indagini svolte dallâ??Ufficio europeo per la lotta antifrode -OLAF, Regolamento interno adottato dallâ??ECA e sue decisioni nn. 1/2003, 7/2004, 33/2004, 19/2009 e 66/2011, codici di condotta del 2004 e del 2012, diritto lussemburghese),ha richiamato i fatti della controversia. Ha rilevato che lâ??ECA, a seguito di segnalazioni circa irregolaritÃ commesse da un proprio membro (K.P) aveva investito delle indagini lâ??Ufficio europeo di lotta alla frode. Lâ??OLAF aveva indagato anche con accesso nellâ??ufficio del P., lâ??acquisizione di documenti, lâ??audizione del medesimo, la ricezione di deduzioni difensive scritte, concludendo con una relazione nella quale aveva evidenziato lâ??avvenuta realizzazione da parte del P. di svariati atti di abuso di risorse dellâ??ECA in ambiti ed attivitÃ estranee alle sue funzioni, illeciti relativi a ben quaranta missioni, nel corso delle quali lo stesso aveva anche indebitamente trattenuto relazioni con leader di movimenti politici, con operatori economici privati e con associazioni, partecipato a battute di caccia, aveva abusato delle spese di rappresentanza e dellâ??auto di servizio e aveva utilizzato indebitamente la carta carburante. Aveva anche reso false dichiarazioni assicurative circa un sinistro che aveva coinvolto un veicolo aziendale e la sua autovettura privata ed aveva, esercitato â??in modo sommersoâ?• ed illecito attivitÃ politica, realizzato assenze ingiustificate, omesso di rendere le dovute dichiarazioni su attivitÃ esterne, aveva trasmesso informazioni riservate e svolto attivitÃ in conflitto di interesse. Lâ??OLAF aveva concluso con la raccomandazione alla Corte dei conti di avviare un procedimento disciplinare e di adottare le misure idonee a garantire il recupero di 472.869,09 euro, corrispondenti a spese indebitamente sostenute dallâ??ECA e di prevedere il recupero di 97.954,52 euro, corrispondenti alla retribuzione corrisposta per i periodi di assenza ingiustificata. Inoltre, ritenendo che alcuni dei fatti emersi dallâ??indagine potessero costituire illeciti penali, lâ??OLAF aveva trasmesso informazioni e sue raccomandazioni alle autoritÃ giudiziarie lussemburghesi. Allâ??esito del contraddittorio preliminare, lâ??ECA aveva deferito il caso alla Corte di giustizia. Sotto il profilo penale il procuratore di Stato presso il tribunale distrettuale del Lussemburgo aveva richiesto ed ottenuto dallâ??ECA la revoca dellâ??immunitÃ dalla giurisdizione del P. Nel giudizio dinanzi alla Corte di giustizia lâ??ECA aveva richiesto di respingere la richiesta di sospensione del procedimento e di prendere atto che il P. aveva cessato di adempiere agli obblighi derivanti dalla sua carica e di irrogare, di conseguenza, la conseguente sanzione , dichiarando inammissibili le domande di risarcimento presentate dallo stesso P., con condanna alle spese. La Corte di giustizia ha preliminarmente affermato la regolaritÃ dellâ??indagine svolta dallâ??OLAF (con richiamo anche alle sentenze CG 25 giugno 2014, *Nexans e Nexans France/Commissione*, C-37/13 P, 17 ottobre 1989, *Dow Benelux/Commissione*, 85/87, 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, e 11 luglio 2006*, Commissione/Cresson*, C-432/04). Ha inoltre ritenuto la correttezza del procedimento instaurato dalla Corte dei conti (v. sent.l 4 aprile 2019, *OZ/BEI,* C-558/17 P, 4 giugno

2020, CF (Tax audit), C-430/ 19) Quanto al merito ha ritenuto provati la maggior parte degli addebiti di cui ha affermato la particolare estensione e gravitÃ e ha, pertanto constatato la violazione degli obblighi derivanti dalla sua carica di membro di detta istituzione, ai sensi dellâ??articolo 286, paragrafo 6, TFUE con la irrogazione della sanzione ai sensi di tale disposizione (sent. *Commissione/Cresson*, C-432/04, cit.). PoichÃ© le sanzioni previste contemplano la decadenza totale o parziale del diritto a pensione (erogata dallâ??UE) la sentenza ha richiamato i principi ricavabili dallâ??art. 1 del 1^ Protocollo addizionale alla CEDU, con riferimento allâ??esigenza di proporzionalitÃ (Corte EDU, 14 giugno 2016, *Philippou c. Cipro*), tenendo comunque conto anche del grave danno alla reputazione dellâ??ECA causato dal P. con le sue condotte (â??â?¦la Corte dei conti *deve* fungere da modello in termini di gestione finanziaria e che le sue risorse debbano essere gestite nel pieno rispetto della normativa applicabileâ?¦â?•). Ha anche tuttavia rilevato una carenza di controlli interni alla stessa ECA e una imprecisione di regole che avevano consentito il perpetuarsi delle irregolaritÃ accertate (ad es. â??â?¦la sistematica irregolaritÃ nellâ??utilizzo dei servizi di autotrasportatori durante tutti i suoi due mandati non poteva essere ignorata dallâ??amministrazione dellâ??ECAâ?¦â?•). Conclusivamente la decisione ha stabilito che K.P. â??â?¦ha violato gli obblighi derivanti dalla sua carica di membro della Corte dei contieuropea, ai sensi dellâ??articolo 286, paragrafo 6, TFUEâ?¦â?• per i fatti descritti in precedenza ed in conseguenza â??â?¦Ã¨ stato dichiarato privato dei due terzi del suo diritto alla pensioneâ?• dalla data della sentenza, assorbendo detta sanzione anche il profilo di recupero del danno patrimoniale segnalato nella relazione dellâ??OLAF. Pur considerando che i fatti hanno anche dato luogo ad un processo penale, si puÃ² conclusivamente osservare che la sanzione inflitta dalla Corte di giustizia Ã¨ risultata non troppo severa, considerando che la pensione â??ridottaâ?• Ã¨ solo quella â??europeaâ?•, maturata dal P. nei (soli) dodici anni di mandato quale membro di ECA e non incide (per quanto si desume dalla sentenza della Corte di giustizia) sugli autonomi trattamenti pensionistici conseguiti dal medesimo nel Paese di provenienza, nÃ© gli Ã¨ stata comminata una condanna diretta al risarcimento del danno di oltre 500 mila euro, nÃ© ha subito provvedimenti di sequestro conservativo, che si sarebbero potuti adottare in un caso analogo che avesse riguardato un soggetto dipendente di unâ??amministrazione pubblica italiana, attraverso il giudizio di responsabilitÃ erariale dinanzi alla Corte dei conti nazionale.

Data di creazione
2023/04/14