ISSN 0393-5604

Quis custodiet ipsos custodes? Illeciti gestionali e sanzioni europee

Descrizione

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

“Chi controllerà i controllori”? La frase derivata da un passo delle “Satire” Giovenale (Aquino 50/60 d.C-Roma -127 d.C), e prima di lui rinvenuta nella “Repubblica” 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. L’esigenza di sottoporre ad attente verifiche il comportamento dei supremi magistrati fu ampiamente avvertita anche nell’antica Roma ove, seppure nell’ambito ed a causa dei forti contrasti interni fra le varie fazioni della *nobilitas* romana, vennero approvate varie leggi susseguitesi tra il 149 e l’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 l’istituzione di uno speciale tribunale denominato “ *Questio de repetundis*” (il caso più 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 nell’età repubblicana,* Milano, 1979 e F.

Serrao,”*Repetundae*”, *N.ss. Dig. It*., Torino, 1957, vol. XV, pagg. 454 e ss.; sull’argomento si rinvia a “ *Note sul crimen repetundarum: alle radici delle azioni recuperatorie collegate ad illeciti penali*”, in *www.contabilitàpubblica.it;* G.VALDITARA, *Riflessioni sulla pena nella Roma repubblicana*, Torino,2015 e, dello stesso A., *Lo Stato nell’antica Roma*, Rubettino, 2008). Ritornando alla nostra epoca, si rinviene un esempio significativo anche nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, con riguardo ad un membro di una importante istituzione costituta dalla Corte dei conti europea o ECA (*European Court of Auditors*). L’ECA (artt, 285-287 TFUE) è stata istituita con il trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 ed è entrata in funzione nell’ottobre del 1977 con sede in Lussemburgo. Le sue funzioni attengono all’ esame della legittimità e regolarità delle entrate e delle spese dell’Unione europea e dei suoi organi, alla redazione di una dichiarazione annuale di affidabilità dei conti (DAS), alla sua consultazione sulle proposte di misure nell’ambito della lotta contro le frodi e le irregolarità finanziarie, all’assistenza al Parlamento europeo e al Consiglio nella funzione del controllo dell’esecuzione del bilancio dell’Unione. La Corte si compone di 27 membri (ciascuno

designato dagli Stati dell'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, è stata originata da un ricorso dell'ECA per l'accertamento dell'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 dell'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 dell'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 dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode -OLAF, Regolamento interno adottato dall'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 l'ECA, a seguito di segnalazioni circa irregolarità commesse da un proprio membro (K.P) aveva investito delle indagini l'Ufficio europeo di lotta alla frode. L'OLAF aveva indagato anche con accesso nell'ufficio del P., l'acquisizione di documenti, l'audizione del medesimo, la ricezione di deduzioni difensive scritte, concludendo con una relazione nella quale aveva evidenziato l'avvenuta realizzazione da parte del P. di svariati atti di abuso di risorse dell'ECA in ambiti ed attività 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 dell'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 "in modo sommerso" ed illecito attività politica, realizzato assenze ingiustificate, omesso di rendere le dovute dichiarazioni su attività esterne, aveva trasmesso informazioni riservate e svolto attività in conflitto di interesse. L'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 dall'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 dall'indagine potessero costituire illeciti penali, l'OLAF aveva trasmesso informazioni e sue raccomandazioni alle autorità giudiziarie lussemburghesi. All'esito del contraddittorio preliminare, l'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 dall'ECA la revoca dell'immunità dalla giurisdizione del P. Nel giudizio dinanzi alla Corte di giustizia l'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 regolarità dell'indagine svolta dall'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 gravità e

ha, pertanto constatato la violazione degli obblighi derivanti dalla sua carica di membro di detta istituzione, ai sensi dell'articolo 286, paragrafo 6, TFUE con la irrogazione della sanzione ai sensi di tale disposizione (sent. *Commissione/Cresson*, C-432/04, cit.). Poiché le sanzioni previste contemplano la decadenza totale o parziale del diritto a pensione (erogata dall'UE) la sentenza ha richiamato i principi ricavabili dall'art. 1 del 1^ Protocollo addizionale alla CEDU, con riferimento all'esigenza di proporzionalità (Corte EDU, 14 giugno 2016, *Philippou c. Cipro*), tenendo comunque conto anche del grave danno alla reputazione dell'ECA causato dal P. con le sue condotte ("…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 applicabile…"). Ha anche tuttavia rilevato una carenza di controlli interni alla stessa ECA e una imprecisione di regole che avevano consentito il perpetuarsi delle irregolarità accertate (ad es. "…la sistematica irregolarità nell'utilizzo dei servizi di autotrasportatori durante tutti i suoi due mandati non poteva essere ignorata dall'amministrazione dell'ECA…"). Conclusivamente la decisione ha stabilito che K.P. "…ha violato gli obblighi derivanti dalla sua carica di membro della Corte dei contieuropea, ai sensi dell'articolo 286, paragrafo 6, TFUE…" per i fatti descritti in precedenza ed in conseguenza "…è stato dichiarato privato dei due terzi del suo diritto alla pensione" dalla data della sentenza, assorbendo detta sanzione anche il profilo di recupero del danno patrimoniale segnalato nella relazione dell'OLAF. Pur considerando che i fatti hanno anche dato luogo ad un processo penale, si può conclusivamente osservare che la sanzione inflitta dalla Corte di giustizia è risultata non troppo severa, considerando che la pensione "ridotta" è solo quella "europea", 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, né gli è stata comminata una condanna diretta al risarcimento del danno di oltre 500 mila euro, né ha subito provvedimenti di sequestro conservativo, che si sarebbero potuti adottare in un caso analogo che avesse riguardato un soggetto dipendente di un'amministrazione pubblica italiana, attraverso il giudizio di responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti nazionale.

Data di creazione
2023/04/14