

ATTUALITÀ

*La Corte dei conti nell'ordinamento italiano**

Aldo Carosi

SOMMARIO: 1. Premessa: la Corte dei conti e Salerno capitale d'Italia. – 2. Le ascendenze della Corte dei conti italiana. – 3. Le vicende della Corte dei conti dall'Unità d'Italia alla Costituzione repubblicana. – 4. La Corte dei conti nello Stato repubblicano. – 4.1. La funzione di controllo dopo la Costituzione repubblicana. – 4.2. La giurisdizione contabile dopo la Costituzione. – 5. Il processo del decentramento. – 5.1. Il decentramento del controllo. – 5.2. Il decentramento della giurisdizione. – 6. Dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica. – 7. La Corte dei conti nel nuovo scenario della finanza pubblica allargata. – 7.1. Con riguardo al controllo. – 7.2. Con riguardo alla giurisdizione. – 8. Tendenze evolutive e prospettive di riforma. – 8.1. La concentrazione del controllo verso il parametro della legalità finanziaria e contabile. – 8.2. Necessità di un riequilibrio quantitativo e qualitativo delle due funzioni. – 8.3. Razionalizzazione della giurisdizione contabile. – 8.4. Il principio del contraddittorio e la tutela degli interessi finanziari diffusi. – 9. Conclusioni.

1. Premessa: la Corte dei conti e Salerno capitale d'Italia. – I molteplici stimoli che derivano dalla celebrazione congiunta del centocinquantenario della Corte dei conti e degli importantissimi avvenimenti che culminarono nella vicenda di Salerno capitale d'Italia mi inducono ad integrare la relazione con una migliore contestualizzazione al Convegno.

In questa sede, infatti, lo spettro di osservazione si è allargato a quella parte di storia più vicina nel tempo che abbraccia un'ampia parte di vita del cosiddetto Regno del sud, quel periodo compreso tra il 10 settembre 1943 ed il 4 giugno 1944 (data della liberazione di Roma). Allora il Paese era in ginocchio: la Camera era sciolta e i membri del Senato erano rimasti a Roma; il Comitato di liberazione nazionale non aveva alcuna funzione di carattere decisivo, il Re si era rifugiato prima a Brindisi e poi a Salerno, protagonista di quell'evento che fu definito «La fuga del Re»¹.

* Collazione dei discorsi tenuti dall'Autore alle celebrazioni del centocinquantenario della Corte dei conti nelle sedi di Salerno, di Cagliari, di Trento, di Milano, di Perugia e di Campobasso integrati con alcune novità giurisprudenziali intervenute nel 2013.

¹ È significativo come, malgrado gli sforzi retorici del Re, il suo comunicato del 10 settembre

I filmati preziosamente restaurati hanno mostrato momenti salienti dell'armistizio e del primo governo Bonomi: di fronte alla Patria in ginocchio, gli uomini che avevano guidato la resistenza alla barbarie nazista e al regime dittatoriale, uomini di eterogenea estrazione sociale e culturale, di pensieri politici profondamente diversi, trovavano la forza, le parole, gli intenti per collaborare alla ricostruzione del Paese. Pur essendo una scommessa difficilissima, essi riuscirono nel loro obiettivo ed una tangibile testimonianza del loro operato sinergico rimane proprio la nostra Costituzione, la quale è il portato di un compromesso, ai livelli più alti, tra le diverse idee di coloro che possono essere a giusto titolo chiamati Padri della Repubblica.

Le drammatiche e commoventi immagini del Paese distrutto, e tuttavia già pronto ad avviare la ricostruzione, da un lato possono essere uno stimolo in questo difficile momento dell'economia nazionale e di quella globalizzata, dall'altro costituiscono invece motivo di pessimismo. La prima reazione di natura positiva è indotta dal confronto tra la situazione attuale e quella di allora, ben più grave; la seconda scaturisce invece dalla consapevolezza che oggi non si manifesta quella volontà sinergica di incontro tra le forze politiche e, più in generale, tra le diverse componenti sociali e culturali del nostro Paese e che quindi viene a mancare il coefficiente principale di un'azione di ricostruzione e di rinascita dell'Italia attuale, piena di problemi, non solo economici ma anche etici e culturali.

Il tema della ricostruzione della nostra economia e delle nostre istituzioni si intreccia nell'un caso e nell'altro – oggi come ieri – con le vicende della Corte dei conti. La Corte dei conti in sede di controllo fu una delle prime istituzioni ricostituite dal nuovo Governo del 1944, il quale si poneva in posizione di legittima continuità con lo Stato italiano, mentre lo strappo veniva rappresentato dalla Repubblica di Salò, nell'ambito della quale, purtroppo, operava la Corte dei conti nazionale ancora presieduta dal vecchio Presidente, successivamente sospeso e sottoposto a procedimento di epurazione così come il prestigioso Presidente del confratello Consiglio di Stato.

Già allora la storia della Corte dei conti era lunga e l'Istituto attraversava un momento cruciale: la sua rinascita attraverso una rottura formale con il vecchio ordinamento faceva da *pendant* alla situazione della Nazione, di cui aveva ac-

1943 sia la più tangibile testimonianza di abbandono delle proprie responsabilità, avendo egli lasciato ai cittadini, all'esercito lealista e a Dio l'incombenza di salvare l'Italia. Mette conto riprendere i drammatici passi del comunicato, i quali evidenziano la contraddizione intrinseca tra il supremo fine del bene della Patria e il rifiuto di assunzione di responsabilità da parte del suo Capo: «Per il supremo bene della patria che è sempre stato il mio primo pensiero e lo scopo della mia vita, e nell'intento di evitare più gravi sofferenze e maggiori sacrifici, ho autorizzato la richiesta di armistizio. Italiani, per la salvezza della capitale e per potere pienamente assolvere i miei doveri di re, col governo e con le autorità militari mi sono trasferito in altro punto del sacro e libero suolo nazionale. Italiani! Faccio sicuro affidamento su di voi per ogni evento, come voi potete contare fino all'estremo sacrificio, sul vostro Re. Che Iddio assista l'Italia in quest'ora grave della sua storia».

compagnato e avrebbe in futuro accompagnato le alterne vicende fino alla crisi che caratterizza i nostri giorni. Lo avrebbe fatto con mutevole efficacia, talvolta con risultati non ottimali. Sarebbe stata tuttavia chiamata, allora come oggi, al «capezzale finanziario» del Paese in momenti topici, come in effetti avvenne ancora nel 1994, con la cosiddetta riforma Cassese, ed oggi, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

2. *Le ascendenze della Corte dei conti italiana.* – Le istituzioni, come ogni prodotto del pensiero e dell'azione umana, nascono, vivono e scompaiono. Il loro ciclo di vita è generalmente più lungo di quello degli individui che si trovano ad operare nel contesto contemporaneo. Se è vero che le istituzioni sono prodotto dell'uomo, è altresì certo che gli individui devono naturalmente adattarsi, pena l'assenza di socializzazione, alle istituzioni vigenti nel periodo e nel territorio, nei quali è capitato loro di nascere.

In linea teorica, pertanto, anche per le istituzioni, come per gli individui, è possibile delineare una biografia nell'arco del loro ciclo di vita che va dalla nascita, allo sviluppo, alla maturità e, inevitabilmente, alla scomparsa.

Nel caso della Corte dei conti italiana la data di nascita è fissata al 1862, con l'emanazione della legge n. 800; le ascendenze, tuttavia, sono molto più remote e meriterebbero di essere indagate più a fondo dagli storici del diritto e delle istituzioni.

Le funzioni attribuite alla Corte dei conti presentano una sorprendente continuità morfologica dall'esperienza giuridica medievale a quella moderna.

Questa sostanziale continuità deve far riflettere, in considerazione della profonda differenza tra gli ordinamenti giuridici come intesi nel medioevo e come invece percepiti nell'era moderna². Quando si verifica una così lunga sopravvivenza, degna di riflessione non è soltanto la congerie storica in cui è avvenuta la creazione – la quale, pur risalente alla notte dei tempi, è comunque riconducibile all'azione di individui e gruppi identificabili – ma anche il processo più o meno consapevole che l'ha resa così longeva. Anzi, proprio la diversità d'opinione di illustri autori circa le ricostruzioni storiche inerenti all'ascendenza della

² L'ordinamento medievale presuppone infatti una «percezione del diritto come *ordo*, ordine scritto delle radici più profonde della natura della società, una dimensione ontica che si è chiamati unicamente a constatare e a leggere» (così P. GROSSI, *La legalità costituzionale nella storia delle legalità moderna e post-moderna*, in convegno di democrazia pluralista, Università di Siena, 29 settembre 2008) mentre nell'era moderna il sistema giuridico viene inteso come promanazione dall'autorità, secondo una insindacabile valutazione della fonte normativa da questa formalizzata in un vincolante testo scritto.

Corte dei conti possono condurre alla conclusione che, più che di una volontà specifica di un creatore, lo sviluppo di questo tipo di istituzione fino all'attuale dimensione e consistenza sia frutto di una spontanea e graduale azione e correlata percezione interna ed esterna ascrivibili alla molteplicità dei contesti storici succedutesi nel tempo o vissuti parallelamente (nei quali la storiografia giuridica cerca un archetipo probabilmente non identificabile con assoluta certezza). In buona sostanza, la "preistoria" della Corte dei conti non ha probabilmente un albero genealogico certo ed univoco: i suoi attuali ma perduranti caratteri sono verosimilmente il portato di una gemmazione parallela di istituti simili sorti in contesti culturali "latini" (soprattutto Francia, Spagna e Italia meridionale) aventi in comune l'esigenza di dare un connotato formale e solenne alla funzione di sindacato dei conti pubblici.

Fra tutti gli organismi a rilevanza costituzionale indubbiamente la Corte dei conti italiana è quella che conserva la più organica continuità e le più tangibili caratteristiche in relazione ai rivolgimenti politici e all'evoluzione del diritto, che sono maturati nel corso della sua lunga storia. Attraverso una sorta di obiettiva intangibilità della sostanza delle proprie funzioni – e malgrado le frequenti ed anche autorevoli avversioni – essa è riuscita a conservare un posto preminente nell'ordinamento costituzionale italiano.

Le brevi considerazioni che seguono non hanno certamente lo scopo di un'analitica ricostruzione storica, bensì mirano a verificare se, pur nella considerazione della eterogeneità delle situazioni storiche e politiche esaminate, i caratteri genetici delle antiche istituzioni che hanno preceduto la Corte dei conti siano persistenti e quindi sopravvissuti al rapido mutare dei contesti della società moderna.

Una prima illustre ascendenza può essere riferita alla Camera dei conti di Francia del secolo XIII. Essa era già dotata di un'organizzazione giudiziaria ed era competente a giudicare le controversie che oggi possono essere sinteticamente catalogate attraverso l'aggettivo "contabili". Facevano parte delle sue attribuzioni anche i giudizi relativi ai rapporti patrimoniali tra il sovrano e i privati³.

La Camera dei conti, sempre nella sua veste giudiziaria, aveva inoltre la competenza ad esaminare la legalità, sotto il profilo finanziario, degli atti regi, provvedendo a renderli esecutivi. Nel caso di diniego prevaleva comunque la volontà del sovrano.

La rivoluzione francese abolì la vecchia Camera dei conti, che tuttavia rinacque già nell'età napoleonica sotto l'attuale nome di *Cour de comptes*.

Questo modello francese fu preso a riferimento, fin dall'origine, nei domini della casa Savoia.

³ Cfr. sul punto L. GRECO, *Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti*, in atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative e di unificazione, Milano 1961

Nel regno di Sardegna, con l'editto del 29 ottobre 1847, veniva tuttavia avviata una radicale revisione della Camera dei conti la quale, oltre a conservare la funzione di giudice contabile, diveniva magistrato di appello del contenzioso amministrativo, mantenendo il potere di giudicare su questioni afferenti alla zecca, alle miniere e al debito pubblico. Rimaneva prerogativa di tale istituzione la funzione di controllo sugli atti finanziari del Governo. Tuttavia, avendo lo Statuto Albertino del 1848 abrogato le registrazioni, queste ultime vennero affidate dalla legge di contabilità 23 marzo 1853, n. 1483, al Controllore generale. Peraltro, fin dal 1859, su impulso di Camillo Benso di Cavour, alla Corte dei conti fu restituito il controllo preventivo con la competenza ad esaminare la legittimità di tutti i decreti reali.

Nell'Italia meridionale, invece, operava la Camera della sommaria⁴, creata dagli Aragonesi come tribunale delle cause feudali e dei conti fiscali. Essa ebbe ad operare dal 1444 al 1806, quando le subentrò, in un regime di sostanziale continuità di funzioni, la Regia Corte dei conti, poi a sua volta confluita nella Gran Corte dei conti di Napoli, istituita con la legge del 21 marzo 1817.

La Regia Camera della sommaria fu fondata nel 1444 da Alfonso V d'Aragona, attraverso l'unificazione di due organi: la *Magna Curia Magistrorum rationarum* (Corte dei Maestri razionali) e la *Summaria audentia rationum* (Camera dei conti). Essa fu protagonista di notevoli e sottili elaborazioni giuridiche, specie con la redazione dei riti, sostanzialmente assimilabili alle forme della giurisdizione, i quali avevano preso le mosse dai «Riti della Magna Curia dei Maestri razionali» dell'illustre giurista meridionale Andrea d'Isernia⁵, vissuto a cavallo tra il XIII ed il XIV secolo. La Camera non aveva, a differenza della consorella francese, la funzione di controllo preventivo sugli atti regi. Essa trattava sia gli affari amministrativi che le cause giudiziarie concernenti il fisco. Cumulava quindi le funzioni di revisore dei conti (precedentemente attribuite alla *Summaria audentia rationum* istituita da Carlo I) e di giudice in sostituzione della *Curia Magistrorum rationarum*. È significativo che questa unificazione avvenne per comporre questioni inerenti a continui sconfinamenti di competenze da parte dell'una e dell'altra istituzione. Ciò a dimostrazione dell'obiettiva incertezza del confine tra controllo di legalità contabile e giurisdizione e del ruolo unificante oggettivamente esercitato dal comune riferimento alla materia già allora definibile come contabilità pubblica.

I compiti amministrativi della Camera della sommaria erano essenzialmente quelli di revisore dei conti, sia dello Stato che delle *universitates*, vale a dire delle

⁴ L'analisi e la storia delle funzioni della Camera della sommaria sono trattate da F. SERNIA, *La Gran Corte dei conti del regno di Napoli ed il suo plurisecolare antenato: La Regia Camera della sommaria*, in atti del convegno di Salerno del 17 dicembre 2012.

⁵ Cfr. sul punto G.M. MONTI, *Sul testo dei Riti della Magna Curia dei Maestri razionali e su Andrea d'Isernia*, in *Annali del Seminario Giuridico Economico della R. Università di Bari*, 3/1, 1929, 65-101.

comunità dell'Italia meridionale, sorte già nell'Alto Medioevo e successivamente infeudate con le conquiste dei Normanni. Quelli giurisdizionali consistevano essenzialmente nelle cause in cui era coinvolto, come attore o come convenuto, il regio fisco e nei contenziosi che riguardavano le *universitates* e i feudatari, aventi attinenza alla materia fiscale.

Altre ascendenze, sia pure meno dirette, sono rinvenibili negli Stati preunitari. La Corte dei conti era presente nel Ducato di Parma e Piacenza e dal 1849 nello stesso Granducato di Toscana, nel quale la magistratura contabile era competente a giudicare – tra l'altro – nella materia delle pensioni.

Nel periodo risorgimentale fa la propria comparsa nelle Corti dei conti preunitarie anche la figura del Procuratore generale, concepito come diretto rappresentante del potere esecutivo e deputato a vegliare nell'interesse dell'erario.

3. *Le vicende della Corte dei conti dall'unità d'Italia alla Costituzione repubblicana.* – Si può dire dunque che il modello di questa Istituzione, nata immediatamente dopo il compimento dell'unità d'Italia, è sorprendentemente omogeneo a quello di analoghi organismi esistenti prima dell'unità stessa ed a quello contemporaneo, che pure ha assorbito, anche in tempi recenti, profonde innovazioni⁶.

Non v'è dubbio, tuttavia, che al momento della creazione dello Stato unitario notevole era l'influenza della teoria della separazione dei poteri di Montesquieu, per cui si pose fin dall'inizio con forza la questione del mantenimento in capo alla Corte dei conti di attribuzioni di natura giurisdizionale e non giurisdizionale.

Decisive furono certamente le complesse questioni inerenti alla definizione dei nuovi equilibri tra governi e parlamenti, in un contesto di novità delle strutture istituzionali, particolarmente sotto il profilo finanziario, in ordine alle quali un soggetto neutrale, dotato di un particolare *status* di indipendenza, sembrava indispensabile diaframma tecnico per dirimere le molteplici questioni derivanti dalla limitazione delle rispettive sfere d'influenza⁷.

In questo magmatico contesto di principi potenzialmente contrastanti e su-

⁶ Sul punto cfr. paragrafo successivo.

⁷ Si pensi – tra le altre – alla tematica del diritto del bilancio, particolarmente approfondita all'epoca dal grande giurista P. LABAND, tra i cui riflessi principali c'era quella di garantire che non fossero oltrepassati i rispettivi limiti del Governo e del Parlamento nella redazione e gestione del bilancio e nei presupposti normativi di tale gestione, riservati al Parlamento in sede diversa da quella dell'approvazione formale della legge di bilancio. Questa problematica, condizionata da delicati confini tecnici, era ben compatibile con l'opera ausiliaria di un organo indipendente da entrambi i suddetti poteri quale una magistratura dedicata per materia. Argomenti, questi, ancora attuali nel diverso contesto dello Stato policentrico contemporaneo e dei suoi rapporti con l'Unione Europea.

scettibili di una valutazione sistemica dei valori coinvolti, costituì certamente un saldo ancoraggio l'ossequio alla tradizione nel confermare in capo alla Corte dei conti la titolarità congiunta del controllo e della giurisdizione, con conseguenti delicati problemi di regolamentazione dei confini tra le due funzioni.

Non mancarono in dottrina voci fortemente dissenzienti, soprattutto con riguardo alle attribuzioni in materia di pensioni acquisite *ex novo* dalla legislazione toscana⁸: la Corte dei conti ne ebbe espresso riconoscimento con l'art. 12 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo⁹. Tra gli oppositori più radicali va ricordato De Gioannis Gianquinto¹⁰, il quale ebbe ad affermare che «la natura delle cose e la filosofia del diritto» debbono prevalere sulle tradizioni secolari delle antiche Corti dei conti e che la logica del diritto non consente il cumulo di attribuzioni disparate in uno stesso collegio o in una stessa magistratura. Anche il controllo preventivo sugli atti del Governo fu avversato soprattutto dall'Amministrazione finanziaria, che riteneva propria funzione esclusiva il controllo sulle pubbliche spese. Questo fenomeno indusse la progressiva implementazione dei poteri della Ragioneria generale dello Stato. In dottrina Orlando era favorevole alla tesi della costituzionalità della cointestazione¹¹ mentre critico risultava Cammeo¹².

Da un punto di vista formale, anche il regime fascista non si discostò dalla tradizione: tuttavia, per quel che riguarda la funzione di controllo, veniva a man-

⁸ Successivamente la materia pensionistica fu riordinata: alla Corte dei conti fu sottratta la competenza all'emissione di provvedimenti positivi o negativi, atti di carattere amministrativo, i quali venivano riservati ai singoli ministeri, mentre veniva confermata la competenza a giudicare sui ricorsi prodotti dagli interessati contro detti provvedimenti: così cessava un equivoco difficilmente giustificabile a meno di non considerare giurisdizionale anche la fase attinente alla liquidazione delle pensioni (così L. MORTARA, *Teoria e sistema della giurisdizione civile*, 4, 401 e ss.), opinione forse ammissibile in un contesto in cui la materia veniva inquadrata soprattutto sotto il profilo del rapporto di vitalizio che si andava a costituire tra lo Stato e il privato, ma oggi assolutamente non utilizzabile alla luce della evoluzione giurisprudenziale sia in materia processuale che pensionistica.

⁹ Rileva L. GRECO, *Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti*, in atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative e di unificazione, Milano 1961, che «anche in sede legislativa non si dimenticò l'avversione contro questa attribuzione, prima nel 1877 e poi nel 1880 con disegni di legge, in cui si proponeva di trasferire i ricorsi in materia di liquidazione di pensione al Consiglio di Stato sul presupposto che lo stesso organo non potesse contemporaneamente agire in sede amministrativa e decidere, poi, in sede giurisdizionale. La storia, invece, correva sull'avvio iniziale: nel corso degli anni il contenzioso pensionistico s'ingiganti, estendendosi prima alle così dette pensioni miste (e cioè a quelle in cui vi è concorso da parte dello Stato) e poi ad altre a carico di enti determinati, finché, con la sopravvenienza delle guerre del sec. XX, si uscì fuori dal rapporto di impiego, sul quale la pensione era fondata, e la Corte fu competente a giudicare in materia di pensioni di guerra. La giurisdizione contabile così veniva sovrachhiata dalla giurisdizione pensionistica, nella quale i ricorsi cominciarono a raggiungere cifre astronomiche».

¹⁰ G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Nuovo Diritto amministrativo d'Italia*, Pavia 1864.

¹¹ V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, 1900, 23 e ss.

¹² F. CAMMEO, *La competenza del IV sezione sugli atti amministrativi dell'autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giur. It.*, IV, 1903, 182 e ss.

care nel nuovo contesto istituzionale il cuore della funzione ausiliaria della Corte dei conti al Parlamento per l'evidente decadimento di quest'ultimo.

Conseguenza diretta dei mutamenti costituzionali che avevano interessato il nostro Stato fu l'innovazione consistente nella presentazione della deliberazione sul rendiconto generale dello Stato (insieme con la relazione) al Capo del governo per essere poi trasmessa al Gran consiglio del fascismo e al Parlamento. In buona sostanza la Corte dei conti diveniva organo ausiliario del Capo del governo, essendo il ruolo del Parlamento ormai meramente simbolico.

Nella materia giurisdizionale alla Corte dei conti veniva tolta la competenza amministrativa sulle pensioni, che veniva appunto attribuita ai singoli Ministeri, rimanendo la sua attività concentrata sulla funzione giurisdizionale.

Una riforma generale ma non organica si ebbe con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), e con il regolamento di procedura approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti). Al di là del contenuto di detti provvedimenti – che risentiva, almeno in parte, delle idee del regime autoritario che li aveva emanati – anche dal punto di vista metodologico essi presentano lacune e soluzioni opinabili. Il testo unico divenne una sorta di sommatoria di disposizioni recepite da testi legislativi, per lo più risalenti, non distinguendo l'aspetto sostanziale degli istituti, magmaticamente disciplinati, da quello processuale. Talvolta disposizioni in materia di contenzioso, anziché nel regolamento di procedura, si ritrovano nel testo unico. Lo stesso regolamento di procedura non seppe delineare un modello di processo unitario o comunque avente peculiarità specifiche, suscettibili di appropriata declinazione nelle diverse tipologie di controversie attribuite. Il regolamento, tuttora in vigore, si articola in una molteplicità di procedimenti speciali, costruiti piuttosto in relazione al loro oggetto che ad un modello tipico di processo. Il suo mancato aggiornamento è una delle cause principali dei problemi processuali che caratterizzano la giurisdizione della Corte dei conti, pregiudicando – tra l'altro – quell'attenzione di studio della dottrina, che invece caratterizza la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa.

4. *La Corte dei conti nello Stato repubblicano.* – Proprio al momento del passaggio dalla monarchia allo Stato repubblicano potevano venire in evidenza i problemi inerenti alle ambiguità che avevano già caratterizzato la collocazione della Corte dei conti nell'ambito dell'ordinamento statale. Risolutivo nel senso conservativo delle peculiarità dell'Istituto si è rivelato il suo inquadramento nella Costituzione: gli articoli 100 e 103 Cost. consentirono di mantenere alla Corte dei conti le caratteristiche storiche, già presenti al momento dell'unità d'Italia ed ereditate dalle ascendenze prima richiamate.

Nella Costituzione la Corte dei conti viene collocata, per quel che riguarda il controllo, tra gli organi ausiliari disciplinati al Titolo III (Ordinamento della Repubblica) e, per le funzioni giurisdizionali, nel Titolo IV (La Magistratura).

La differenziata allocazione delle funzioni non ha tuttavia messo mai in dubbio, neppure nelle intenzioni del legislatore costituente, la natura magistratuale delle stesse e dei membri che le esercitano. Se ciò appariva naturale con riferimento alle prerogative giurisdizionali dell'Istituto, non era affatto scontato per il controllo, funzione storica la cui cointestazione è stata giustificata attraverso una sottile esegesi dei suoi contenuti, la quale prende le mosse proprio dalla tradizione.

4.1. *La funzione di controllo dopo la Costituzione repubblicana.* – Si diceva, appunto, della particolare natura del controllo quale elemento giustificatore della permanenza della sua intestazione in capo ad un Istituto, cui la Costituzione riservava comunque l'esercizio della giurisdizione.

La dottrina prevalente ebbe un ruolo molto importante nel riportare a sistema le scelte del legislatore costituente pur in presenza della collocazione della funzione di controllo nell'ambito degli organi ausiliari, categoria contraddistinta da componenti molto eterogenee. Così, almeno fino alla riforma del 1994, vi fu una sostanziale uniformità nel catalogare il controllo della Corte dei conti al di fuori del perimetro dell'attività amministrativa: questo sindacato veniva ritenuto estraneo agli interessi del controllante, nonché espressione di giudizio obiettiva ed imparziale, caratterizzata da alcuni connotati tipici della giurisdizione, ossia l'assenza di discrezionalità, l'irrevocabilità, la doverosità, l'indipendenza di giudizio¹³. Sandulli, il costituzionalista che forse si è dedicato più di ogni altro allo studio della Corte dei conti, leggeva nell'art. 100 Cost. un sindacato di legittimità esterno, esercitato in posizione neutrale a garanzia dell'ordinamento e finalizzato ad assicurare nell'azione amministrativa l'osservanza delle leggi e delle regole, a prescindere da qualsiasi interesse generale o particolare del Governo o della pubblica amministrazione¹⁴.

La Corte costituzionale¹⁵ – chiamata ad esprimersi sulla possibilità per la Corte dei conti di sollevare l'incidente di costituzionalità nel corso del procedimento di controllo preventivo sugli atti – ebbe a spiegare le ragioni della cointestazione non solo sulla base del chiaro dettato costituzionale, ma anche dell'intrinseca connotazione della funzione di controllo. È opportuno riportare alcuni significativi passi della sentenza n. 226 del 1976: «Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1

¹³ Così G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 268 e ss.

¹⁴ Così A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, 410 e ss.

¹⁵ Cfr. sentenza n. 226 del 1976.

del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato. Composta di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro "solo per diversità di funzioni" (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le "supreme magistrature" (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale».

La fattispecie concreta della pronuncia fu dunque il controllo preventivo di legittimità sugli atti, ma anche il controllo finanziario sull'attività amministrativa e contabile veniva considerato sotto lo stesso profilo; tanto che il nuovo controllo sugli enti parastatali, introdotto dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 (Partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria), non fu oggetto di elaborazioni concettuali, discriminanti dalle caratteristiche attribuite alle altre funzioni di controllo della Corte dei conti. Nel pendolo dei ricorsi storici, si può dire – come vedremo in seguito – che la più recente evoluzione legislativa si pone in un solco concettuale molto vicino a quello della dottrina e della giurisprudenza successive all'emanazione della Costituzione repubblicana.

In questa sede è sufficiente ricordare che gli elementi sulla base dei quali fu elaborata la tesi della "funzione paragiurisdizionale" del controllo possono essere così sintetizzati: il parametro giuridico di riferimento; la tecnica sindacatoria consistente nella qualificazione giuridica della concreta fattispecie, cui è collegato il divieto di disapplicare le disposizioni normative che la regolano; il preminente neutrale interesse pubblico della certezza del diritto che ispira le pronunce in sede di controllo; lo *status* dei funzionari che la esercitano.

4.2. *La giurisdizione contabile dopo la Costituzione.* – Quanto alla giurisdizione, l'art. 103 Cost. definiva le competenze della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Già al momento dell'adozione della Costituzione repubblicana la Corte era titolare del giudizio di conto, del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, dei giudizi in materia pensionistica oltre che dei cosiddetti giudizi ad istanza di parte.

Il giudizio di conto, il più antico dei giudizi contabili sopravvissuti, si collega al modello «dell'accertamento dei diritti patrimoniali inerenti alle gestioni contabili, che per maggiore garanzia non solo dell'amministrazione, ma anche degli stessi agenti contabili è stato sempre oggetto di competenza di una speciale magistratura a periodi fissi e con il rito contenzioso»¹⁶. Esso presenta diverse singolarità che possono essere spiegate soltanto con la conoscenza del suo sviluppo storico in periodi in cui la funzione giurisdizionale era caratterizzata da connotati arcaici. La finalità del giudizio di conto si fonda sul dovere che incombe sui soggetti che gestiscono risorse pubbliche. Nessun soggetto che ne ha la disponibilità può farne uso illecito o distrarre somme o cose amministrate tenute in deposito: da questo principio generale deriva quello che è stato definito il carattere di necessità del giudizio di conto.

Per una sorta di finzione giuridica esso si avvia con il deposito del conto da parte dell'agente e procede secondo un modulo inquisitorio, nel quale può venire a mancare anche completamente la controversia nei casi in cui non risulti nessun ammanco e il conto sia stato reso nelle forme di legge.

Il giudizio di responsabilità era già un giudizio ad impulso della parte pubblica consistente nella citazione, da parte del pubblico ministero, del funzionario pubblico ritenuto responsabile del danno erariale. Pur essendo nato molto tempo dopo il giudizio di conto, la sua importanza e la sua incisività erano fin da allora preminenti rispetto a quelle dell'illustre antenato.

Esso è proposto dal pubblico ministero contabile attraverso atti di citazione finalizzati alla condanna del pubblico funzionario che abbia arrecato danno all'erario. Dibattuta – come è noto – è la questione se questo tipo di responsabilità abbia natura patrimoniale o sanzionatoria. In realtà, sono le singole disposizioni ad individuare la tipologia di responsabilità, fermo restando che quella di natura patrimoniale sembra essere la regola generale mentre quella sanzionatoria si articola attraverso norme specificamente repressive di tipologie di illecito delinque dal legislatore. La natura del potere riduttivo, collegato alla misura della responsabilità del funzionario in relazione a quella complessivamente imputabile all'organizzazione amministrativa, non sembra decisiva ai fini della classificazione della responsabilità in una specie o nell'altra. In realtà, si tratta di una responsabilità particolare, come molti illustri autori hanno messo in luce.

Caratteristica di questa responsabilità è che l'azione è sottratta al potere dispositivo dell'amministrazione per essere attribuita al pubblico ministero regio-

¹⁶ M. CANTUCCI, *Il giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato*, Padova 1958, 151-152.

nale contabile: questa posizione di supplenza, secondo taluni, è ascrivibile alla categoria della sostituzione processuale; secondo altri, alla tutela dell'interesse astratto della legge.

I giudizi ad istanza di parte consistono nell'impugnazione di provvedimenti amministrativi ed in particolare di quelli aventi ad oggetto le ritenute operate a carico dei contabili o il rimborso di quote inesigibili per effetto dell'infruttuosa esecuzione fiscale nei confronti dei debitori. Al momento dell'adozione della Costituzione repubblicana, la Corte dei conti era già titolare di giudizi ad istanza di parte, per così dire innominati, di cui si riferisce più diffusamente in seguito.

Infine, la Corte dei conti manteneva anche la giurisdizione pensionistica. Essa, a seguito della riforma del 1933, aveva perduto la competenza amministrativa, ormai riservata alle amministrazioni statali, conservando invece il contenzioso inerente alle pensioni, fossero esse quelle di guerra, militari o civili. I giudizi pensionistici, quelli afferenti agli eventi bellici delle grandi guerre, quelli inerenti alla materia militare, quelli aventi ad oggetto le pensioni civili, erano e sono strutturati come un vero e proprio giudizio di impugnazione avverso un atto amministrativo.

In definitiva, al momento della entrata in vigore della Costituzione, rimanevano ferme le preesistenti competenze giurisdizionali e contemporaneamente veniva lasciata al legislatore la possibilità di affidare alla giurisdizione contabile altre materie, soprattutto con riguardo al genere della contabilità pubblica. Di ciò occorrerà tener conto nella valutazione delle prospettive di riforma dell'Istituto.

La formulazione dell'art. 103 Cost. apriva la rilevante questione se la giurisdizione contabile fosse attribuita in via generale alla Corte dei conti oppure se tale attribuzione dovesse mantenersi nell'ambito delle leggi vigenti. Le sezioni riunite della Corte dei conti, con la decisione 4 agosto 1958, n. 9, ebbero ad affermare che la Corte dei conti, al pari del Consiglio di Stato per ciò che concerneva la giurisdizione in tema di interessi legittimi, era titolare delle controversie nella specifica materia della contabilità, sancendo una sorta di esclusività della funzione, pur nell'ambito della specialità della magistratura.

Questo orientamento non è stato però condiviso dalla Corte costituzionale, la quale – con la sentenza n. 17 del 1965 – ha negato la sussistenza di una «riserva assoluta di giurisdizione della Corte dei conti nella materia di contabilità pubblica» che discenderebbe dal secondo comma dell'art. 103 Cost.

La Consulta, pur riconoscendo che nel nostro ordinamento la Corte dei conti è il principale organo della “giurisdizione contabile”, ne ha negato il carattere esclusivo, affermando che nella materia della contabilità pubblica la specificazione delle singole controversie di competenza della magistratura contabile deve essere sempre accompagnata dalla “*interpositio legislatoris*”.

Ancora oggi i giudizi preesistenti alla Costituzione repubblicana costituiscono il nocciolo duro della funzione giurisdizionale della magistratura conta-

bile e non sono stati assoggettati, se non in parte, a quel processo di razionalizzazione ed ammodernamento che i nuovi scenari di riferimento della finanza pubblica giustificerebbero ampiamente.

5. *Il processo di decentramento.* – Diversi fattori hanno favorito, nella seconda parte del secolo scorso, il decentramento delle funzioni della Corte dei conti. Tra questi è opportuno ricordare il proliferare dei centri di spesa in periferia e l'esigenza di avvicinare al cittadino il servizio giustizia. Così la delocalizzazione dei centri di spesa richiedeva una maggiore presenza sul territorio dell'Istituto al quale è affidato il compito, sia nell'ambito del controllo sia in quello della giurisdizione, di sindacare la regolarità e la correttezza dell'uso delle risorse pubbliche; analogamente – per quel che riguarda la giurisdizione pensionistica – si avvertiva l'esigenza di avvicinare la giustizia al cittadino per migliorarne i costi, i tempi di attesa e, più in generale, l'accessibilità al servizio.

Il processo di decentramento della Corte dei conti sul territorio nazionale non è stato contestuale e simmetrico, sia con riguardo alle due diverse funzioni che all'interno delle stesse.

5.1. *Il decentramento del controllo.* – Il primo decentramento riguardò la funzione di controllo: con il decreto legislativo luogotenenziale 18 gennaio 1945, n. 16 (Istituzione dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche), erano stati istituiti, appunto, i Provveditorati regionali alle opere pubbliche attraverso la trasformazione dei già esistenti Ispettorati compartimentali del genio civile. Ad essi era demandata la gestione degli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici. Con il decreto legislativo luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 355 (Istituzione di uffici distaccati della Corte dei conti presso i Provveditorati regionali alle opere pubbliche), furono istituiti presso ciascun Provveditorato regionale uffici distaccati della Corte dei conti, inizialmente con carattere di temporaneità, per l'espletamento della funzione di controllo sugli atti e sulle spese. Agli uffici distaccati furono assegnate successivamente, nel 1947, anche le attribuzioni spettanti alla Corte dei conti in materia di resa dei conti da parte degli agenti contabili, rimasti in sospenso in conseguenza dello stato di guerra.

Questa misura di carattere provvisorio ed emergenziale entrò a regime negli anni successivi ed, in particolare, con una serie di provvedimenti legislativi adottati nel corso del 1955. Nel contesto di un ampio disegno di decentramento dei servizi di molti Ministeri, furono affidate agli uffici della Corte presso i Provveditorati le attribuzioni di controllo nelle diverse materie che venivano via via decentrate. In tal modo, i nuovi uffici della Corte assunsero una competenza generalizzata nei capoluoghi di Regione ove erano stati aperti. Con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1534 (Decentramento dei servizi del Ministero dei lavori pubblici), sia i Provveditorati che gli uffici della Corte di-

staccati persero il carattere di temporaneità, indicato nei provvedimenti istitutivi, per trasformarsi in organi permanenti¹⁷.

Con la legge 20 dicembre 1961, n. 1345 (Istituzione di una quarta e una quinta Sezione speciale per i giudizi su ricorsi in materia di pensioni di guerra ed altre disposizioni relative alla Corte dei conti), gli uffici distaccati assunsero la denominazione di delegazioni regionali della Corte dei conti.

Alle delegazioni regionali seguirono nel 1997 collegi regionali di controllo istituiti peraltro con atto regolamentare della Corte dei conti, adottato ai sensi dell'art. 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

Con il regolamento 14 giugno 2000, n. 14, deliberato dalla Corte dei conti – sezioni riunite i collegi regionali furono trasformati in sezioni regionali di controllo. Queste nuove articolazioni ottennero copertura legislativa con la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Peraltro già nel 1946 lo statuto della Regione siciliana¹⁸ aveva previsto, insieme al decentramento della giurisdizione, quello della funzione di controllo.

La sezione di controllo della Regione Friuli-Venezia Giulia fu istituita con il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 – recante «Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia» di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e successive modifiche ed integrazioni – in seguito modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti).

La sezione di controllo della Regione Sardegna è stata istituita con il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 – recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione», statuto di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3

¹⁷ Sul processo di decentramento del dopo guerra cfr. S. ZAMBARDI, *Il lungo processo di decentramento delle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti*, in atti del convegno in memoria di Francesco Staderini, Milano 2013, 77 e ss.

¹⁸ Art. 23 dello statuto della Regione Siciliana, approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia), 12 aprile 1989, n. 3 (Modifiche ed integrazioni alla legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, concernente la durata in carica dell'assemblea regionale siciliana e dei consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Modifica allo statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano).

(Statuto speciale per la Sardegna) – successivamente modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1978, n. 74 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna recanti modifiche al D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, in materia di controllo della Corte dei conti sugli atti amministrativi della regione).

La Sezione di controllo della Regione Trentino-Alto Adige è stata istituita con il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 – recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto» ed attuativo dello statuto Regione Trentino-Alto Adige di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) – successivamente modificato dai decreti legislativi 2 ottobre 1997, n. 385 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti sugli atti della regione e delle province autonome), 14 giugno 1999, n. 212 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo e di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti) e 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti).

La sezione di controllo della Regione Valle d'Aosta è stata istituita con il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti), attuativo dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

5.2. *Il decentramento della giurisdizione.* – Il primo decentramento giurisdizionale della Corte dei conti avvenne nella Regione siciliana, con l'emanazione dello statuto regionale¹⁹, il cui art. 23 ha previsto che gli organi giurisdizionali centrali devono avere in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

In seguito analoga vicenda ha caratterizzato la Sardegna con l'istituzione delle sezioni riunite, della sezione giurisdizionale e della procura regionale attraverso il decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1982, n. 240 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna concernenti istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei

¹⁹ Cfr. nota precedente.

conti) e la legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti).

Dopo le due Regioni a statuto speciale, tre nuove sezioni giurisdizionali furono istituite nelle Regioni Calabria, Campania e Puglia col decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, in un contesto normativo di esplicito contrasto a gravi forme di criminalità organizzata.

Dopo una serie di decreti d'urgenza adottati nel corso del 1993 e non convertiti in legge, il decentramento della giurisdizione è stato completato con il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19. Sulla base di detto decreto furono create, nelle altre Regioni, sezioni giurisdizionali con competenza generale in materia di contabilità pubblica e di pensioni. Contestualmente, presso ciascuna sezione è stato istituito un ufficio di procura contabile. Con detto decreto è stata generalizzata per tutte le Regioni l'ubicazione delle sezioni giurisdizionali nel capoluogo di Regione (nella Regione Trentino-Alto Adige ne sono state istituite due con sede in Trento e in Bolzano). Nei confronti delle sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali, fatta salva la disciplina prevista dallo statuto Regione siciliana, è stato istituito l'appello alle sezioni giurisdizionali centrali, fissate nel numero di tre. Alle sezioni riunite è stata attribuita la decisione sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, oppure rimesse per richiesta del procuratore generale. Le funzioni di pubblico ministero innanzi alle sezioni riunite ed alle sezioni giurisdizionali centrali sono state attribuite al procuratore generale o ad un vice procuratore generale, mentre nelle sezioni giurisdizionali regionali vengono esercitate da un procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio.

Con la stessa legge è stato istituito l'«invito a dedurre» preliminare all'eventuale emissione dell'atto di citazione in giudizio, attraverso il quale il presunto responsabile del danno è facultizzato a depositare deduzioni e documenti nonché a presentarsi personalmente. Il procuratore regionale può chiedere inoltre il sequestro conservativo di beni mobili e immobili del convenuto.

Contestualmente al d.l. n. 453 del 1993, la legge n. 20 del 1994 ha disciplinato – con significative modifiche rispetto al passato – anche l'azione di responsabilità.

Così, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile è stata configurata come personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave; è stata sancita l'insindacabilità delle scelte discrezionali, l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria salvo i casi di illecito arricchimento, la parziarietà – salvo specifiche eccezioni – dell'obbligazione derivante da illecito contabile.

È stata altresì unificata la prescrizione dell'illecito contabile in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso o dalla sua scoperta, in caso di suo occultamento doloso.

È stata poi codificata la responsabilità per omissione o ritardo nella denuncia nei casi di prescrizione dell'azione di risarcimento.

Infine, viene espressamente prevista la responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici per danni causati ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza.

Per i giudizi di conto sono state emanate disposizioni deflattive finalizzate ad estinguere i molti conti pendenti nei casi in cui – entro cinque anni dal deposito del conto – non sia stata depositata presso la segreteria della sezione la relazione del magistrato assegnatario o non siano state elevate contestazioni a carico del tesoriere o del contabile da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o del procuratore regionale.

6. *Dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica.* – Come già osservato, nell'ordinamento positivo non vi sono norme che definiscono puntualmente l'oggetto della contabilità pubblica: la dottrina ne ha evidenziato alcune interconnessioni con il diritto pubblico dell'economia²⁰, poiché entrambe le discipline hanno oggetti parzialmente coincidenti e di natura sostanzialmente eterogenea e comunque caratterizzati da molteplici punti di contatto.

A partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, il diritto finanziario e i connessi profili contabili hanno assunto progressivamente una dimensione ben superiore a quella tradizionalmente presa a riferimento, costituita dal bilancio dello Stato. Lo sviluppo policentrico della nostra amministrazione ed il conseguente decentramento della spesa nonché il numero crescente di soggetti pubblici gestori della stessa hanno inevitabilmente condotto a ritenere rilevante, piuttosto che il bilancio dello Stato, il cosiddetto conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Si tratta di una nuova dimensione della finanza pubblica in cui al conto economico dello Stato devono essere sommati quelli delle altre amministrazioni centrali, quelli degli enti territoriali e quelli degli enti di previdenza.

L'evoluzione del Trattato CE ha posto al centro delle politiche degli Stati membri l'esigenza di controllare e monitorare il complesso dei conti pubblici al fine di prevenire effetti nocivi sull'andamento delle rispettive economie.

Si è venuto così a sviluppare il concetto di finanza pubblica allargata, intesa appunto come grandezza complessiva dei conti pubblici quali precedentemente richiamati.

²⁰ Cfr. per tutti E. PICOZZA, *Il diritto pubblico dell'economia*, Roma 1996.

Alla luce di questa mutazione, la contabilità pubblica viene ad abbracciare tutte le attività rientranti nel settore della finanza pubblica allargata, cioè dell'insieme dei soggetti che prelevano ed erogano pubbliche risorse. L'ampia ed eterogenea dimensione di riferimento conferisce alla materia una portata dinamica ed elastica, tendenzialmente espansiva.

In un periodo di grave congiuntura come l'attuale, gli obiettivi di assicurare la stabilizzazione del sistema economico ed un adeguato sviluppo del reddito nazionale con disposizioni finanziarie che incidono sugli investimenti e sulla propensione marginale al consumo finiscono per attribuire alla contabilità pubblica contenuti che travalicano i tradizionali ambiti di gestione del patrimonio e delle risorse finanziarie. Questo fenomeno espansivo riguarda sia le regole che i controlli e le responsabilità conseguenti alla violazione delle disposizioni finalizzate alla sana gestione finanziaria ed all'equilibrio dei bilanci pubblici, intesi sotto il profilo individuale e, contemporaneamente, sotto il complessivo aggregato degli stessi.

Detto fenomeno riguarda anche l'invasione di diversi ambiti giuridici, poiché per alcune tematiche (responsabilità, controlli, contratti) le disposizioni di volta in volta emanate risultano a cavallo tra diritto costituzionale, amministrativo, civile e finanziario, senza contare che i relativi contenuti presuppongono la conoscenza di tecniche economiche e contabili in grado di influenzare le valutazioni giuridiche che afferiscono ai diversi profili gestionali coinvolti.

La mobilità e la flessibilità della legislazione intervenuta in questa complessa materia caratterizzano il sistema delle fonti normative, i profili soggettivi della contabilità pubblica, i profili tecnici dei bilanci, la specifica disciplina di settori della spesa pubblica, i rapporti con le banche e con i tesorieri, i rapporti con la contabilità economica ed in particolare con quella che caratterizza le società partecipate pubbliche²¹, il diritto dei beni pubblici demaniali e patrimoniali, i contratti delle amministrazioni pubbliche, quelli bancari nonché gli ambiti delle giurisdizioni che intercettano direttamente o marginalmente detti fenomeni.

In questo nuovo contesto "integrato" anche enti che avevano goduto di una particolare autonomia rispetto allo Stato, come le Regioni a statuto speciale²², sono stati chiamati a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, gran parte dei quali è elaborata a livello europeo.

Una tappa fondamentale, nell'ambito del processo di integrazione comunitaria, è stata la risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa al

²¹ Cfr. sul punto la sentenza n. 46 del 2013 della Corte costituzionale in tema di assoggettamento delle società affidatarie *in house* al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale di cui all'art. 18, comma 2-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

²² Cfr. sul punto la sentenza n. 60 del 2013 della Corte costituzionale.

«patto di stabilità e crescita». Da quest'ultimo ha preso le mosse la normativa nazionale sul «patto di stabilità interno», la quale ha subito nell'ultimo decennio notevoli variazioni in un processo sempre più rigoroso che ha coinvolto in particolare Regioni ed enti locali. Ciò al fine di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai vincoli comunitari che hanno condotto all'emanazione di disposizioni legislative con cadenza serrata a partire dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)». Dette disposizioni sono state qualificate dalla Corte costituzionale principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Con l'emanazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), il concetto di contabilità pubblica allargata si è ulteriormente consolidato, per effetto della nuova formulazione degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. Quella dell'art. 81, se da un lato sembra riferirsi direttamente al bilancio dello Stato, dall'altro detta principi riferibili a tutte le amministrazioni del settore pubblico allargato, che vengono tenuti presenti nelle altre disposizioni costituzionali modificate dalla novella del 2012. In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. prevede l'esplicito obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Questo obbligo agisce come vincolo complessivo per le amministrazioni pubbliche nel loro insieme, ma anche come vincolo individuale per ciascuna amministrazione che partecipa alla galassia del consolidato pubblico. Esso viene specificamente ribadito al nuovo art. 119, primo comma, Cost. laddove gli enti territoriali, ancorché titolari dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, sono riconosciuti destinatari dell'obbligo di concorrere, ciascuno per la propria parte, all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Analogamente, il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. prescrive il concorso di detti enti al rispetto dei vincoli in tema di indebitamento, stabilendo, tra l'altro, che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio del bilancio e che sia esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi enti territoriali.

Correlato a tale profilo è il passaggio della materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost. Infatti, proprio il consolidamento dei conti pubblici e l'obbligazione, inscindibile tra le amministrazioni pubbliche interessate, di rispettare i vincoli comunitari e quello nazionale in tema di equilibrio complessivo dei bilanci pubblici e di sostenibilità del debito, impongono di adottare linguaggi contabili assolutamente integrati così da fare in modo che l'armonizzazione costituisca comun denominatore delle operazioni di calcolo e di riscontro del rispetto di detti parametri.

7. *La Corte dei conti nel nuovo scenario della finanza pubblica allargata*²³. – La magmatica espansione normativa inerente alla contabilità pubblica non poteva non riverberarsi sul tradizionale custode di essa, storicamente rappresentato dalla Corte dei conti.

Il coinvolgimento normativo della Corte dei conti, oltre ad essere continuo, mutevole ed eterogeneo, ha riguardato, in modo significativamente differenziato, sia la funzione di controllo che la giurisdizione.

Mentre alcune recenti disposizioni non fanno altro che codificare prassi funzionali già attuate con successo dalla Corte stessa, non sono mancate, e continuano ad essere emanate, disposizioni-manifesto adottate, soprattutto nel settore della giurisdizione, quale deterrente per comportamenti illegittimi. Tuttavia, proprio la loro concezione umorale e poco tecnica le condanna, non di rado, alla mancata o marginale applicazione.

Quel che più rileva ai nostri fini è che, mentre il controllo è stato caratterizzato dall'introduzione di una serie di nuove competenze talvolta ipertrofiche, poco coordinate e sovrapponibili, ma comunque facenti capo a tipologie di sindacato già sperimentate dalla Corte dei conti quali il controllo sulla gestione in senso stretto ed il controllo di legittimità e regolarità di carattere finanziario²⁴, la giurisdizione è stata chiamata in causa con norme specifiche, settoriali, di natura sanzionatoria, le quali non arricchiscono il profilo peculiare della giurisdizione contabile e non fanno sistema, allontanando la magistratura della Corte dei conti da quel riassetto razionale per materia che ha particolarmente valorizzato la giustizia amministrativa, attraverso l'*iter* culminato nell'emanazione del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, di «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»)²⁵.

Per questo motivo, come si vedrà meglio in seguito, mentre il controllo potrebbe essere soggetto ad una razionalizzazione e semplificazione anche attraverso sinergici atti interpretativi adottabili dalla stessa magistratura contabile, per la giurisdizione appare necessario un riassetto normativo sistematico in grado di aggiornare e concentrare intorno alla contabilità pubblica procedi-

²³ Sull'impatto dell'evoluzione istituzionale e normativa verso la pratica concreta dei controlli cfr. S. POZZOLI, *Il sistema dei controlli, problemi e prospettive*, in atti del convegno di Firenze, 26 ottobre 2011, *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali per l'attuazione del federalismo*, Milano 2013.

²⁴ Sulla differenza tra controllo sulla gestione in senso stretto e controllo di legittimità-regolarità su attività cfr. la sentenza n. 60 del 2013 della Corte costituzionale.

²⁵ Già nel 1997 F. STADERINI, *Introduzione al convegno nazionale di studi sulla giurisdizione contabile*, tenutosi a Siena il 13-14 giugno 1997, in *Rivista Corte dei conti*, n. 5 del 1997, osservava che con «questo modo caotico e confuso di legiferare con interventi spesso contraddittori che introducevano, modificavano, confermavano o sopprimevano norme e principi (il legislatore) ha creato problemi non lievi di analisi ermeneutica, tanto più che alcune innovazioni sono di tale portata da incidere sulla stessa configurazione giuridica della responsabilità amministrativa».

menti giurisdizionali riconducibili agli archetipi del giudizio di responsabilità, del giudizio di conto, dei giudizi ad istanza di parte, attraendo anche le procedure di dissesto finanziario degli enti locali. Solo il giudizio pensionistico sembra, al momento, sufficientemente strutturato per rispondere alle esigenze giuridiche dei tempi.

7.1. *Con riguardo al controllo.* – Già la legge n. 20 del 1994 aveva esteso il controllo della Corte dei conti a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, superando in tal modo la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica riflessa dall’art. 100 Cost. e riconoscendo alla Corte dei conti, «nell’ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997)»²⁶.

La scelta legislativa contenuta nella legge n. 20 del 1994 ha assunto peraltro maggior rilievo proprio a seguito dei richiamati vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. In tale contesto è stato attribuito dall’art. 7 della legge n. 131 del 2003 (cosiddetta La Loggia) alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare “il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”. Una previsione, quest’ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall’art. 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi “in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo”»²⁷.

In tale ampio ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l’equilibrio complessivo della finanza pubblica, la riforma introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda

²⁶ Cfr. sentenza n. 267 del 2006 della Corte costituzionale. Va segnalata la forte influenza culturale esercitata in quel periodo dal Presidente della Corte dei conti *pro-tempore* F. STADERINI, il quale nelle audizioni parlamentari sostenute per l’attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione utilizzò l’argomento della vigilanza sui vincoli comunitari in materia di bilancio e sull’attuazione del federalismo solidale per sostenere l’opportunità di una *interpositio legislatoris* a favore della Corte dei conti (effettivamente poi avvenuta con la legge n. 131 del 2003), per determinarne il ruolo di garante imparziale della finanza pubblica allargata nella dialettica tra lo Stato e gli enti territoriali. Cfr. sul tema gli atti parlamentari sull’attuazione del Titolo V ed in particolare l’audizione sostenuta dal Presidente Staderini davanti alla I Commissione permanente del Senato della Repubblica, nella seduta del 31 ottobre 2001.

²⁷ Ancora sentenza n. 267 del 2006 della Corte costituzionale.

della Costituzione), e la successiva legge di attuazione n. 131 del 2003 hanno inserito il controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti, le quali hanno il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni. Con riferimento a quest'ultima funzione, la Corte costituzionale ne ha ribadito i caratteri tradizionali di terzietà e di indipendenza inquadrandola, tra l'altro, nella materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha attribuito inoltre alla Corte dei conti una funzione consultiva nei confronti degli enti territoriali, prevedendo che le Regioni e gli enti locali possano chiedere alle sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e altre forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Fondamentale, nel processo di estensione del controllo della Corte dei conti agli enti territoriali è stata la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006)», il cui art. 1, commi 166 e segg., ha previsto che, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica», gli organi degli enti locali e delle aziende sanitarie di revisione economico-finanziaria trasmettono alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertino, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto [di stabilità interno]», le sezioni regionali della Corte dei conti segnalano dette irregolarità agli organi rappresentativi dell'ente, perché adottino idonee misure correttive.

Tale tipo di sindacato è stato esteso anche alle Regioni dall'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Chiamata a pronunciarsi su tali innovative metodologie di controllo, la Corte costituzionale ha affermato che esse sono ascrivibili alla categoria del riesame di legalità e regolarità e concorrono alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno²⁸.

Più di recente l'art. 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3,

²⁸ Cfr. sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007.

comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 174 del 2012²⁹, ha reso più incisivo questo controllo sugli enti locali, prevedendo anche la possibilità di interdire preventivamente spese inserite nel bilancio di previsione e non coperte correttamente.

Detta definizione riporta la nuova tipologia del controllo alla categoria dei controlli di legittimità ai quali appartiene – come già precisato – il controllo preventivo sugli atti ancora intestato alla Corte dei conti dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

Mette conto sottolineare come la Consulta rinvenga le ragioni della scelta del legislatore di rimettere alla Corte dei conti tale nuova funzione «con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica»³⁰.

Ancor più di recente la Corte costituzionale è tornata sull'argomento³¹, affermando che il controllo sui bilanci degli enti locali sembra piuttosto ascrivibile alla categoria giuridica dei controlli di legittimità con cadenza preventiva o concomitante (nel caso di specie finalizzati ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio), piuttosto che al cosiddetto controllo sulla gestione amministrativa, almeno sotto il profilo dicotomico del giudizio (violazione o non violazione del patto di stabilità, regolarità o irregolarità del conto) e dei possibili esiti parzialmente inibitori delle partite di spesa prive di copertura.

Tra le novità rilevanti contenute nel d.l. n. 174 del 2012 sono da richiamare quelle contenute nell'art. 1, comma 5, il quale prevede la parificazione del rendiconto della Regione, da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934.

La disposizione in esame presenta carattere di novità per le Regioni a statuto ordinario, mentre nelle Regioni a statuto speciale l'istituto della parifica era già presente in forza delle rispettive norme statutarie³².

Dalle richiamate disposizioni relative alle Regioni a statuto speciale, nonché dal raffronto con le norme disciplinanti la parificazione del rendiconto generale

²⁹ Sull'ampio ventaglio delle novità introdotte dal d.l. n. 174 del 2012 cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi* n. 1/2013.

³⁰ Cfr. sentenza n. 198 del 2012.

³¹ Cfr. sentenza n. 60 del 2013.

³² Per la Regione siciliana, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali), e l'art. 6, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 655 del 1948; per la Regione Sardegna, l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 e l'art. 4, secondo comma, della legge n. 658 del 1984; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 33 del d.P.R. n. 902 del 1975, sostituito dall'art. 3 del d.lgs. n. 125 del 2003; per la Regione Trentino-Alto Adige, l'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 305 del 1988, sostituito dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 166 del 2011. Con riguardo alla Regione Valle d'Aosta, nella quale la sezione regionale di controllo è stata costituita di recente, l'ordinamento regionale dovrà essere adeguato al principio della parifica ai sensi dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 174 del 2012.

dello Stato, emerge che la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto (artt. 38 e 43 del r.d. n. 1214 del 1934; art. 149 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante «Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato»; art. 38 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, «Legge di contabilità e finanza pubblica»³³).

7.2. *Con riguardo alla giurisdizione.* – La giurisdizione non è stata caratterizzata dalla tendenza normativa espansiva del controllo sulle tematiche inerenti alla contabilità pubblica. È vero che la Costituzione lascia, come già sottolineato, la possibilità di un analogo processo, la cui specificazione è stata tuttavia rimessa – secondo i principi dettati dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione – alla cosiddetta *interpositio legislatoris*.

Il richiamo della responsabilità contabile è avvenuto spesso – da parte del legislatore – con finalità preventivamente repressive di incombenti pericoli di cattiva gestione finanziaria, che esso intende combattere attraverso formule sbrigative e minacciose³⁴. Fenomeno opposto, ma convergente nell'effetto di precludere una sistemazione ordinamentale della giurisdizione contabile, è costituito dalla ritrosia del potere politico e del mondo commerciale a riconoscere all'azione contabile un principio di sequela nei confronti della risorsa pubblica malversata. Si pensi alla diversa intensità dei poteri attribuiti alla Corte dei conti in sede di controllo nei confronti delle società partecipate e dei prodotti derivati rispetto alla giurisdizione, che è vissuta piuttosto di iniziative pretorie dei pubblici ministeri e dei giudici contabili, non di rado smentite in sede nomofilattica dalla Cassazione.

Spesso è stata invocata, in questo percorso di cautela, la peculiarità della giurisdizione contabile italiana nel contesto dei paesi europei occidentali, i quali solo eccezionalmente contemplan istituzioni di controllo, dotate di poteri giu-

³³ In tal senso Corte dei conti – sezione delle autonomie, delibera n. 9/SEZAUT/2013/INPR.

³⁴ Cfr. per tutte la formulazione dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42): «Il grave dissesto finanziario [degli enti territoriali] costituisce grave violazione di legge e in tal caso con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della regione, ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta», laddove si può verificare come la locuzione adottata dal legislatore in modo atecnico e ambiguo sembra ignorare i tempi e le problematiche di connessione tra la procedura del dissesto e l'azione di responsabilità contabile, la quale deve essere comunque esercitata con le garanzie e nei modi previsti dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e dalle altre disposizioni di carattere generale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 219 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità della disposizione in riferimento all'art. 126 Cost. – per violazione del procedimento sanzionatorio ivi previsto – e per contrasto con il principio di ragionevolezza.

risdizionali come la Corte dei conti italiana. Anche questo argomento, in realtà, appare specioso se si considera – ad esempio – che in tema di malversazione di fondi comunitari l'importanza di una giurisdizione “dedicata” di contrasto è stata più volte riconosciuta anche in sede europea.

Malgrado ciò, l'attribuzione in via generale del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile nei confronti della generalità dei funzionari pubblici si è dimostrata, indipendentemente dalla settorialità di alcune disposizioni introdotte in modo poco sistematico, strumento essenziale e indispensabile a garanzia della legalità della gestione finanziaria dei fondi pubblici.

La sua intrinseca incisività e la possibilità di coinvolgere direttamente le responsabilità individuali le hanno permesso di inserirsi, con positivi effetti, non solo di carattere patrimoniale ma anche di deterrenza, nelle complesse fattispecie di illecito che la finanza moderna spesso alimenta indirettamente, attraverso contratti e prassi innovative, non di rado piegate a scopi di malversazione delle risorse pubbliche.

Peraltro, negli ultimi anni le innovazioni legislative sono state sovente caratterizzate dalla creazione di ipotesi tipiche di illecito, le quali appaiono piuttosto assimilabili alla responsabilità sanzionatoria che a quella patrimoniale. Così, ad esempio, frequentemente le leggi finanziarie e di stabilità hanno posto limiti quantitativi alle spese e specifiche condizioni per il conferimento, a soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche, di incarichi di studio, consulenze, contratti di collaborazione coordinata e continuativa e contratti a tempo determinato; sovente la violazione di detti limiti viene contestualmente configurata dalla legge come fattispecie di responsabilità amministrativa. Tra le prime fattispecie, cui ha fatto seguito un proliferare di ipotesi simili, mette conto ricordare l'art. 23, comma 4, della legge n. 289 del 2002, il quale stabilisce che è causa di responsabilità amministrativa la stipulazione, da parte di amministrazioni aggiudicatrici, di contratti relativi a forniture o appalti di servizi in violazione delle procedure di gara aperte o ristrette, ovvero dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro intercorse con la Consip s.p.a.

Analogamente, l'art. 1, commi 11 e 42, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 – recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» – stabilisce che un affidamento di incarichi di studio, ricerca o consulenza a soggetti esterni, da parte di enti pubblici, compresi gli enti locali e le Regioni, in materie e per oggetti rientranti nella competenza funzionale della struttura burocratica dell'ente conferente, in assenza dei presupposti di legge, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

L'art. 1, commi 9 e 187, della stessa legge delinea omologhe tipologie di responsabilità per incarichi di studio e per consulenze conferiti a soggetti esterni e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa ed a tempo determinato.

Con riguardo a dette fattispecie, che appaiono costruite nella eziologica configurazione del danno in modo quasi automatico, la giurisprudenza contabile ha sempre riaffermato il principio di civiltà giuridica, secondo cui la violazione delle previsioni normative non è idonea a concretizzare, *ex se*, una responsabilità amministrativa. In sostanza, disposizioni così formulate devono essere intese come specificazione di particolari settori sensibili, nei quali il rischio di illeciti viene valutato superiore alla norma. Peraltro, la loro apodittica formulazione non può derogare al principio generale, già contenuto nel sistema, secondo cui i soggetti legati da un rapporto di servizio alle amministrazioni pubbliche rispondono innanzi alla Corte dei conti dei danni, oggettivamente dimostrati, causati a queste ultime con dolo o colpa grave³⁵.

Pur in assenza di espliciti richiami normativi, l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa ed il proliferare dei fenomeni di esternalizzazione, soprattutto nella gestione dei servizi pubblici, non hanno intaccato le potenzialità dell'antico strumento del giudizio di conto. Così è accaduto che il giudizio di resa di conto e quello di conto siano stati utilizzati per verificare il corretto uso del danaro pubblico da parte di società per azioni gerenti servizi pubblici. Ciò per quanto riguarda le ipotesi di riscossione e maneggio di tariffe e fondi direttamente incassati dagli utenti dei servizi in ordine ai quali il coinvolgimento del giudizio di conto è avvenuto sulla base della qualifica di agente contabile delle società stesse. Secondo le sezioni unite della Cassazione «tale nozione allargata di agente contabile, la quale ricomprende anche i soggetti che abbiano di fatto maneggio di danaro pubblico è in perfetta armonia con l'art. 103 della Costituzione, la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia»³⁶.

L'apertura di credito del giudice nomofilattico e la forte esigenza di tutelare dagli sprechi la gestione del patrimonio pubblico hanno suscitato l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza sulle modalità di sottoposizione al giudizio di conto della gestione delle azioni e delle partecipazioni di pertinenza pubblica.

Tuttavia, mentre per il semplice maneggio di danaro la Corte di cassazione sembra non avere dubbi sull'assoggettabilità delle società pubbliche al giudizio di conto, altrettanto non può dirsi per la gestione delle partecipazioni azionarie. Con l'ordinanza n. 7390 del 2011 essa ha infatti dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del Presidente della giunta regionale della Calabria come agente contabile tenuto alla presentazione del conto giudiziale della gestione dei titoli rappresentativi di partecipazioni azionarie.

³⁵ Ciò conformemente al risalente ma sempre valido orientamento della Corte costituzionale espresso nella sentenza n. 72 del 1983, che ha affermato l'illegittimità costituzionale delle cosiddette responsabilità formali.

³⁶ Cfr. sentenza n. 12367 del 2001 della Corte di cassazione – sezioni unite in materia di giudizio di conto da parte di agente contabile di società per azioni, a prevalente capitale pubblico locale, costituita per la gestione di beni pubblici locali produttivi di entrate (gestione di parcheggi pubblici).

Nell'ottica della finanza pubblica allargata non può sottacersi il ruolo mantenuto dai cosiddetti giudizi ad istanza di parte. Essi sono impugnazioni di provvedimenti amministrativi e riguardano in particolare le ritenute operate ai contabili e il rimborso di quote inesigibili in conseguenza dell'infruttuosa esecuzione fiscale nei confronti dei debitori. A differenza di ciò che riguarda il giudizio di conto, finalizzato alla tutela dell'erario, essi sono posti soprattutto nell'interesse degli agenti che contestano una pretesa dell'amministrazione o invocano il riconoscimento di un diritto di credito. Accanto a questi procedimenti tipizzati negli artt. 52 e segg. nel regolamento di procedura, ve ne sono altri "innominati", definiti solo in via generale dall'art. 58 dello stesso regolamento, il quale recita: «Gli altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche persone od enti diversi dallo Stato, sono istituiti mediante ricorso da notificarsi nelle forme della citazione. Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente, deve, a cura di questa, essere notificato a tutte le altre parti in causa. Quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il Procuratore generale conclude solamente all'udienza; in caso diverso, formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata». È stato sostenuto in dottrina³⁷ che la norma avrebbe grande potenzialità espansiva nelle materie di contabilità pubblica, potendosi da essa ricavare un indice del carattere della Corte dei conti quale giudice naturale nella materia di contabilità pubblica. Al di là delle interessanti applicazioni recenti – anche di natura pretoria – della norma, la sua configurazione di un processo di parti sembra suscettibile di rivisitazione e ampliamento soprattutto in relazione alla tutela di situazioni soggettive connesse alle relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali moltiplicate dal caleidoscopico sviluppo delle questioni contabili inerenti alla cosiddetta finanza pubblica allargata³⁸.

Per quel che riguarda la pensionistica, infine, mentre sono ormai esaurite in quasi tutte le Regioni italiane le cause in materia di pensioni di guerra, retaggio di un periodo poco felice nel quale le continue riaperture dei termini per le domande di indennizzo hanno creato situazioni di ritardo, di disagio e anche di ingiustizia nei confronti dei soggetti lesi da eventi bellici, è da sottolineare lo sviluppo, sia in termini numerici che qualitativi³⁹, dei giudizi pensionistici ordinari.

Il decentramento della giurisdizione è stato fondamentale per diminuire

³⁷ Cfr. da ultimo G. GRASSO, *I giudizi a istanza di parte della corte dei conti*, in *www.altalex.com/* 24 maggio 2011.

³⁸ Cfr. più avanti le questioni *de iure condendo* inerenti al dissesto finanziario degli enti territoriali ed alle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali.

³⁹ Sotto il profilo della qualità delle pronunce, tuttavia, la sostituzione del vecchio giudizio collegiale con quello monocratico riduce inevitabilmente la continuità e la corretta formazione degli orientamenti giurisprudenziali.

l'arretrato e per concentrare l'attenzione delle sezioni regionali su fattispecie contenziose sempre più nuove e complesse, originare dallo sviluppo in senso restrittivo della materia pensionistica. Detto fenomeno ha preso l'avvio dalla metà degli anni '90 ed è culminato nelle più recenti disposizioni assai articolate e talvolta oscure in ordine alle modalità, ai tempi ed alla quantificazione dei trattamenti pensionistici.

Nel giudizio pensionistico non si presentano le problematiche organizzative e di sistema, afferenti alle altre funzioni giurisdizionali, mentre, sia in termini di smaltimento degli arretrati sia in termini di preparazione professionale, emerge l'utilità di una magistratura "storicamente" specializzata nella materia.

8. *Tendenze evolutive e prospettive di riforma*⁴⁰

Quali prospettive per la Corte dei conti del futuro? La prima esigenza sembra essere quella di una razionalizzazione delle sue funzioni attraverso una puntuale codificazione, come già avvenuto nel corso della sua storia e come avvenuto, di recente, per la consorella magistratura amministrativa, con l'emanazione del codice del processo amministrativo (d.lgs. n. 104 del 2010).

I tempi e i caratteri della legislazione contemporanea sono però sotto gli occhi di tutti: negli ultimi anni riforme di grande importanza sono state introdotte con decreti-legge *omnibus*, in modo sovente disorganico.

Pur prendendo atto che questo fenomeno deriva dalla "filosofia delle cose" e, in quanto tale, diventa inevitabile, appare difficilmente controvertibile che il controllo e la giurisdizione contabile abbiano bisogno di alcuni interventi normativi, al fine di ricalibrare ed equilibrare le due fondamentali funzioni.

La chiave per una simile operazione può essere quella dell'attribuzione di una generale competenza per materia, che – nel caso di specie – non potrebbe non identificarsi nella contabilità pubblica.

Peraltro, sia pure in modo sostanzialmente disorganico, l'ordinamento si muove e dagli assestamenti più recenti prodotti dalla legislazione e dalla giurisprudenza si possono cogliere linee di tendenza comunque significative.

8.1. La concentrazione del controllo verso il parametro della legalità finanziaria e contabile. – Con riguardo al primo profilo inerente all'analisi tendenziale della legislazione più recente non può negarsi che i vari interventi normativi, i quali hanno caratterizzato la finanza pubblica dal momento in cui è emersa la

⁴⁰ Sul tema è da segnalare l'importante contributo di N. MASTROPASQUA, *Giurisdizione e controlli sugli enti locali alla luce del vigente quadro normativo – il ruolo della Corte dei conti*, in atti del convegno di Firenze, 26 ottobre 2011, *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali per l'attuazione del federalismo*, Milano, 2013.

gravità della crisi economica globale che ha colpito in particolare il nostro Paese, tendano a concentrare il sindacato della Corte dei conti verso il parametro della legalità finanziaria e contabile piuttosto che sulle valutazioni della cosiddetta *performance* in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

Non si mette evidentemente in discussione in questa sede l'ultravigenza dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, il quale attribuisce contestualmente alla Corte dei conti il controllo di legittimità e di regolarità e il controllo in termini di efficacia, efficienza ed economicità sull'attività amministrativa e sulla gestione contabile. Dette tipologie di sindacato sull'attività amministrativa sono svolte dalla Corte dei conti, in modo integrato o separatamente nei diversi e variegati ambiti delle sue competenze di controllo; il fenomeno che si vuole sottolineare è la tendenza del legislatore ad affidare alla Corte stessa nuove funzioni concentrate sulle verifiche di legalità sostanziale, in un momento in cui la salvaguardia dei conti e delle risorse collettive appare prioritaria.

Le verifiche in termini di efficacia, efficienza ed economicità, certamente utili, non sono generalmente tipiche, o comunque di esclusiva competenza, di una istituzione di controllo⁴¹. Sul finire del secolo scorso il legislatore mostrava grande fiducia in questo controllo che riguarda essenzialmente la *performance* amministrativa e che necessita, per conseguire effettività, di una grande capacità di *moral suasion*. Nel caso del controllo esterno l'aspettativa consisteva nella sua capacità di esercitare vigilanza e funzioni di garanzia senza poteri cogenti, bensì orientando i comportamenti dei soggetti vigilati attraverso meri richiami alla sana amministrazione ed al buon andamento, effettuati da un controllore munito solo dell'autorevolezza derivante dal proprio *status* di soggetto neutrale *super partes*.

⁴¹ Mutuato dal mondo delle grandi imprese, il controllo di gestione fu esteso anche alle pubbliche amministrazioni a partire dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) – art. 20, sostituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) – dove, secondo la filosofia del *new public management*, avrebbe dovuto sostituire i tradizionali controlli formali di legalità. Scopo del controllo di gestione non è quello di sanzionare i comportamenti difformi dalle regole quanto, piuttosto, quello di aiutare il *management* nel raggiungimento degli obiettivi aziendali attraverso l'autocorrezione delle gestioni in corso. Esso è strettamente connesso al sistema di pianificazione aziendale, tanto che di solito, sia in ambito teorico che nella pratica, si parla di “sistema di pianificazione e controllo”. Dal punto di vista organizzativo, il sistema di controllo di gestione è normalmente progettato e gestito da un organo posto in *staff* al vertice aziendale e per questo è difficilmente compatibile con un organo esterno all'amministrazione quale la Corte dei conti. Il fatto che nella pratica corrente del suo esercizio quello della Corte dei conti sia stato ribattezzato come “controllo sulla gestione” per distinguerlo da quello di natura interna testé descritto non sposta i termini del problema, poiché questa attività è naturalmente servente alla direzione ed all'assunzione di responsabilità e decisioni, prerogative incompatibili con la magistratura di controllo. Per questo motivo, come si vedrà in prosieguo, la scommessa del controllo sulla gestione “puro” della Corte dei conti si fonda sulla *moral suasion*.

Il graduale peggioramento dello stato della finanza pubblica ha orientato le nuove norme verso un carattere imperativo e una valenza giuridica diretta, invertendo la vecchia tendenza basata essenzialmente su un potenziale impatto delle pronunce della Corte dei conti giocato soprattutto sul piano della scienza d'amministrazione e dei paradigmi etici, ma privo di effetti giuridici immediati (qual è appunto il caso della *moral suasion* consistente nella mera produzione di referti alle assemblee parlamentari).

Sotto questo profilo, è fuor di dubbio l'influenza derivata dall'esigenza di assicurare in modo indefettibile il rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno a far data dall'esercizio 2002 è diventato cogente per tutte le amministrazioni pubbliche, fissando il principio del concorso delle stesse al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Non poteva esserci la *moral suasion* tra gli strumenti utilizzabili per garantire che il disavanzo di ciascun ente territoriale non superasse i limiti fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire da quella data. Gli obiettivi finanziari in questione dovevano essere pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di "finanza pubblica allargata".

In quest'ottica, i risultati finanziari di ciascun ente divengono la componente analitica di un aggregato complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali e proprio per questo motivo essi diventano singolarmente oggetto di verifiche che devono essere puntuali, uniformi e neutrali, al fine di garantire contemporaneamente la certezza e l'equità (nel senso della parità di trattamento degli enti sindacati) del controllo.

La particolare posizione costituzionale della Corte dei conti la rende naturale referente per rivestire quel ruolo di organo terzo al servizio dello "Stato-comunità" in grado di garantire il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva.

Nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001), questo obiettivo è stato inquadrato nella funzione di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), alla cui tutela concorre in via prioritaria l'attività sul sindacato dei conti pubblici effettuato dalla Corte dei conti.

Queste esigenze emergenti hanno dato luogo ad una unidirezionale evoluzione della normativa verso il controllo finanziario e contabile: la funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Successivamente, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci degli enti locali e di quelli del Servizio sanitario nazionale, anche attraverso il rapporto con i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005).

Le richiamate disposizioni hanno esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale onde garantire il rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale.

Infine, l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 174 del 2012, ha rafforzato ulteriormente i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Di analoga natura è l'innovazione introdotta dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, il quale ha esteso la parifica del rendiconto alle Regioni a statuto ordinario, uniformando così il sistema di controllo regionale, il quale in precedenza contemplava detto istituto soltanto nelle Regioni a statuto speciale attraverso i relativi statuti e le norme di attuazione.

È stata colmata in tal modo una lacuna che aveva fatto sorgere dubbi di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per il più rigoroso regime di controllo riservato alle Regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda il controllo finanziario-contabile, notevole rilevanza assume anche quello sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali introdotto dall'articolo 1, comma 9 e seguenti, del d.l. n. 174 del 2012.

Questo processo evolutivo della legislazione trova una salda conferma interpretativa nella giurisprudenza costituzionale più recente, ed in particolare nelle sentenze n. 267 del 2006, n. 179 del 2006, n. 198 del 2012 e n. 60 del 2013⁴².

⁴² L'evoluzione interpretativa della giurisprudenza costituzionale è stata fortemente influenzata dall'emanazione dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge n. 266 del 2005, che ha introdotto un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali e delle aziende sanitarie. Sono seguiti l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, il quale ha esteso tale modulo di sindacato alle amministrazioni regionali, e il nuovo articolo 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *e* della legge n. 213 del 2012). Quest'ultimo ha previsto – nel caso di accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nell'ambito della funzione introdotta dall'art. 1, commi 166 e segg., della legge n. 266 del 2005, di squi-

Esse hanno chiarito che il controllo sui conti pubblici finalizzato a garantire gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli comunitari è un controllo di legalità-regolarità complementare e non omologo al controllo sulla gestione.

Dunque, il controllo sui conti appare riconducibile piuttosto a quello di legittimità sugli atti che al controllo valutativo della cosiddetta *performance*, nel quale l'utilizzazione dei parametri dell'efficacia, efficienza ed economicità conduce inevitabilmente ad un sindacato di merito.

La legislazione più recente ha mostrato di privilegiare per la Corte dei conti l'ampliamento e la concentrazione della funzione sul controllo di legalità-regolarità⁴³, in tal modo riavvicinandolo alla giurisdizione, così come la stessa Corte costituzionale aveva rilevato, per il controllo preventivo sugli atti, nella fondamentale sentenza n. 226 del 1976.

I beni tutelati, attraverso questo progressivo ampliamento del sindacato di legittimità-regolarità, sono – come evidenziato dalla Corte costituzionale – il coordinamento della finanza pubblica, la tutela dell'equilibrio del bilancio ed il buon andamento dell'amministrazione, come sancito rispettivamente agli artt. 117, terzo comma, e 81, quarto comma (nel testo tuttora in vigore) e 97, primo comma (nel testo in vigore a far data dal 2014) Cost.

Dalle considerazioni espresse – e sulla base dell'evoluzione normativa – l'adeguamento organizzativo che la Corte dei conti predisporrà all'interno dell'esercizio della funzione di controllo terrà probabilmente conto delle priorità individuate dal legislatore nella tutela della sana gestione finanziaria, rafforzando il presidio territoriale e la specializzazione delle risorse umane sul controllo dei conti pubblici ed in particolare su quello degli enti territoriali.

Il controllo sulla gestione, inteso come misurazione della *performance* e proposta di miglioramento dell'azione amministrativa (meccanismo che ne determina la definizione di "collaborativo"), rimane certamente prerogativa della magistratura contabile per effetto dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, ma diventa probabilmente elemento complementare dell'includibile funzione di

libri economico finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – che gli enti interessati debbano adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. Ove i provvedimenti non siano adottati oppure non superino la verifica delle sezioni regionali di controllo, rimane preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Appare evidente come il detto modulo di sindacato sia irriducibile alle modalità della *moral suasion*, che connotano il cosiddetto controllo collaborativo.

⁴³ I nuovi moduli di sindacato della gestione contabile sembrano omologhi ed ascrivibili a quel carattere "paragiurisdizionale" messo in risalto dalla già richiamata sentenza n. 226 del 1976 della Corte costituzionale. Detto carattere deve essere probabilmente accompagnato da una migliore procedimentalizzazione di queste procedure di controllo, che dia ampio spazio al principio del contraddittorio. Ciò in modo da consentire agli enti controllati di svolgere preventivamente le proprie difese e collaborare ad un accertamento puntuale e sicuro delle reali condizioni dei loro conti rispetto alle previsioni normative.

controllo di legittimità-regolarità dei conti pubblici, in evidente continuità con le origini della nostra Istituzione e con le tipologie di attribuzioni che nel tempo le sono state affidate⁴⁴.

Indipendentemente, comunque, dal riassetto dei profili organizzativi all'interno della funzione del controllo, l'incremento qualitativo e quantitativo degli adempimenti connessi a tale funzione nella più recente legislazione comporta un'esigenza di riordino e semplificazione, concentrando detti adempimenti attorno alle priorità strategiche. In tal modo i controlli marginali ed episodici possono essere assorbiti da quelli di carattere generale.

8.2. *Necessità di un riequilibrio quantitativo e qualitativo della funzione di controllo e di quella giurisdizionale.* – Se per il controllo si pone un problema di semplificazione ed accorpamento di funzioni alluvionalmente sedimentatesi nell'ultimo decennio, per la giurisdizione si presentano problemi di carattere quasi antitetico. Come detto, la giurisdizione non è stata oggetto dell'incremento quali-quantitativo del controllo, avendo subito solo marginali, episodici e, sovente, asistemati interventi di tipizzazione di fattispecie di illecito.

In questo contesto un'esigenza di riequilibrio quantitativo e qualitativo tra le due funzioni diventa inevitabile per evitare che la giurisdizione sia confinata in ipotesi di nicchia, inadeguate all'importanza storica della magistratura cui è intestata e, soprattutto, in controtendenza rispetto all'emergenza di miriadi di fattispecie di illecito che il mondo della pubblica amministrazione ha purtroppo esibito in questo difficile momento per la finanza pubblica e che devono trovare un giudice specializzato nella loro valutazione.

Il riequilibrio potrà avvenire probabilmente attraverso il passaggio alla sede giurisdizionale di alcune delle fattispecie attribuite al controllo su fenomeni più vicini alle tematiche giudiziarie ed attraverso l'attribuzione di submaterie contabili in espansione quali, ad esempio, quella del contenzioso inerente alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali.

⁴⁴ Rileva il Presidente della Corte dei conti L. GIAMPAOLINO che «L'efficienza, l'efficacia, l'economicità e, da oggi, l'equilibrio della spesa pubblica, sono, pertanto, parametri non solo economici ma normativi, di rango costituzionale se non addirittura europeo e, dunque, il loro rispetto configura l'altra faccia del medesimo principio di legalità che richiede, innanzi tutto da parte dei pubblici poteri, non solo il rispetto dei limiti della legge ma l'attenzione e lo scrupolo nella gestione delle pubbliche risorse». In atti del Convegno *I protagonisti del mercato e gli scenari per gli anni 2000 – sessione legalità*, 22 e 23 marzo 2013, "Villa d'Este" – Cernobbio (Como). Tuttavia, mentre è indubitabile che il rispetto dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli comunitari siano parametri di legittimità in grado di qualificare in modo dicotomico l'attività amministrativo-contabile che vi è sottoposta, i principi di efficacia, efficienza ed economicità possono trovare nella legislazione una codificazione in grado di fornire lo stesso effetto (si pensi a determinate norme sulla contrattazione pubblica), ma anche risolversi in valutazioni di merito sull'attività amministrativa che vi è sottoposta, concretando – in tal caso – una valutazione di merito che rientra a pieno titolo nel concetto di controllo collaborativo non vincolante per le amministrazioni che vi sono sottoposte.

In questa prospettiva si inserisce l'opportunità, ventilata da più parti, di coinvolgere la giurisdizione contabile, in vece del controllo, nelle procedure di dissesto finanziario degli enti locali. Occorre a tal uopo ricordare che queste ultime, fin dall'istituzione prevista dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), hanno presentato delle criticità sia di carattere logico-giuridico che di natura applicativa in ragione della loro natura amministrativa anziché giurisdizionale. La gestione amministrativa affidata al Ministero dell'interno e ad organismi da questo controllati non ha dimostrato né l'autorevolezza né la capacità di ricondurre le situazioni pregiudicate ad una dimensione compatibile con la prosecuzione delle attività istituzionali degli enti locali coinvolti.

A differenza di ciò che accade nel mondo privato, dove lo stato di insolvenza porta all'avvio di un procedimento di carattere giurisdizionale, per gli enti territoriali si è ritenuto che la questione potesse essere gestita all'interno dell'amministrazione. Ciò ha provocato, da un lato, la lunghezza e la precarietà delle procedure inerenti agli enti in stato di dissesto e, dall'altro, l'oggettiva incertezza della separazione della massa fallimentare dell'ente dissestato dalle risorse impiegate per riportarne a fisiologia le attività e i servizi dopo la dichiarazione dello stato di dissesto.

Diversamente da ciò che avviene nel mondo commerciale, l'ente territoriale "fallito" non muore e non può morire, perché ciò significherebbe abbandonare la collettività locale a se stessa privandola di qualsiasi supporto di natura sociale. Detto esito, ancorché fisiologico nel mondo del commercio, costituirebbe, ove fosse consentito, un arretramento intollerabile per la conseguente cancellazione dei servizi pubblici e sociali, ben sotto i LEP garantiti dall'art. 117, secondo comma, Cost. Nel "fallimento" dell'ente locale la problematica più importante riguarda infatti non tanto la gestione dei "resti" del dissesto bensì l'accertamento e la valutazione del piano di risanamento e di riequilibrio al fine di assicurare la continuità dei servizi e, contemporaneamente, prevenire il ripetersi delle situazioni di *default*⁴⁵.

Le sezioni regionali giurisdizionali della Corte dei conti avrebbero ben altra autorevolezza e professionalità nel gestire e dare certezza (con la possibilità di calibrati gravami alle sezioni centrali d'appello) ai rapporti giuridici coinvolti dal dissesto ed ai presupposti economici e contabili, indispensabili per riavviare la

⁴⁵ Proprio le incertezze sorte in ordine alla quantificazione delle situazioni creditorie e alle modalità di riequilibrio dei conti strutturalmente dissestati hanno causato l'irrisolvibilità delle situazioni patologiche attraverso i rimedi amministrativi previsti dal testo unico degli enti locali. Questo fenomeno ha indotto l'ulteriore anomalia di amministratori incolpevoli, investiti del mandato in situazioni finanziarie già pregiudicate, i quali dissimulano lo stato di dissesto, fino a rimanerne coinvolti, per evitare che la lunga stasi dovuta all'inidoneità delle procedure amministrative del testo unico finisca per paralizzare definitivamente i servizi essenziali per le popolazioni locali proprio durante la loro consiliatura.

gestione dei servizi degli enti locali travolti dal crollo. Esse potrebbero essere coinvolte attraverso procedure di impulso e modalità di accertamento secondo i principi, opportunamente ridisegnati con riguardo alla specialità della materia, della procedura fallimentare, così da definire in modo puntuale presupposti, gestione ed effetti dell'espletamento di detta procedura.

In particolare, la gestione in sede giurisdizionale delle situazioni di dissesto conferirebbe forza ed effettività alle decisioni inerenti all'accertamento del passivo, alla composizione ed alla liquidazione dell'attivo, alla ristrutturazione di uffici e servizi nonché al riequilibrio del rapporto tra entrate e spese. Ciò separando – attraverso apposita istruttoria – le situazioni di credito destinate al finanziamento della massa fallimentare dalle risorse destinate ai nuovi servizi dopo la validazione di un idoneo progetto di ristrutturazione dei conti. La forza di pronunce giurisdizionali e la specializzazione del giudice potrebbero essere uno strumento particolarmente efficace per consentire il ritorno alla fisiologia di situazioni degradate ed assicurare la piena responsabilità politico-amministrativa, non solo in negativo, ma anche in positivo agli amministratori incolpevolmente subentrati allo stato di dissesto.

Ciò consentirebbe anche di evitare che siano le popolazioni locali a pagare in concreto condotte risalenti che hanno provocato lo stato di insolvenza ed i conseguenti pregiudizi caratterizzati da effetti temporali a caduta indefinita.

Un effetto di non poca importanza del trasferimento della gestione del dissesto dalla sede del controllo a quella della giurisdizione sarebbe quella di razionalizzare la tutela delle situazioni soggettive coinvolte dal dissesto, evitando che provvedimenti amministrativi, sovente basati sulle delibere delle sezioni regionali di controllo, vengano sottoposti alla giurisdizione del tribunale amministrativo regionale⁴⁶. Questo fenomeno presenta due inconvenienti: da un lato, finisce per ledere il principio dell'intangibilità dell'attività neutrale di controllo della Corte dei conti da parte della giurisdizione, sempre sancito dalla dottrina (primo fra tutti Sandulli) e dalla giurisprudenza; dall'altro, eviterebbe di coinvolgere nella complessa materia della contabilità pubblica un giudice che presenta diversa specializzazione.

⁴⁶ Di recente, le sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione (art. 243-*quater*, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *r*, del d.l. n. 174 del 2012) hanno affermato con la sentenza n. 2/2013/EL la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricorsi contro le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo in materia di squilibri finanziari degli enti locali, ritenendo in proposito sussistere non solo la *interpositio legislatoris* ex art. 243-*bis*, del citato d.l. n. 174 del 2012, ma anche un vero e proprio ritaglio di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica. Peraltro, su altro versante, esistono anche pronunzie dei TAR aditi nella stessa materia. Ciò lascia presagire che la questione rimarrà aperta fino all'eventuale pronunzia della Corte di cassazione. Questo stato di incertezza, certamente dannoso per la finanza locale, potrebbe invece essere superato proprio attraverso l'esplicita attribuzione normativa della giurisdizione esclusiva alla Corte dei conti in sede giurisdizionale sullo stato di dissesto degli enti locali.

Altro settore di contenzioso in espansione è indubbiamente quello afferente alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali⁴⁷: con sempre maggiore frequenza, titolarità e quantificazione dei tributi, liti in ordine ai trasferimenti, compensazioni finanziarie turbano, non solo le relazioni istituzionali fra enti pubblici di vitale importanza, ma anche il concreto svolgimento di servizi e attività.

Spesso, la risoluzione del merito di tali questioni passa per una lettura attenta dei bilanci e degli atti normativi e di gestione presupposti, per la quale l'unica magistratura attrezzata sembra essere la Corte dei conti. Inoltre, lo stato di incertezza si riverbera anche sul consolidamento dei conti pubblici, ove il molteplice contenzioso provoca dissonanti annotazioni di analoghe partite sui diversi bilanci dello Stato e degli enti territoriali. In questo caso, la specializzazione per materia potrebbe portare un grande valore aggiunto alla tempestiva risoluzione di controversie che ormai si trascinano da diversi anni ed appaiono in geometrica espansione, sicuramente proporzionata alla crisi economica che attanaglia la possibilità dei bilanci pubblici di finanziare adeguatamente le finalità istituzionali.

Anche questo tipo di giudizio troverebbe un modello storico nei giudizi ad istanza di parte e potrebbe rientrare, una volta disciplinato secondo i canoni del giusto processo, in quella categoria di giudizi, cui l'art. 58 del r.d. n. 1214 del 1934 riserva ora uno spazio residuale innominato, senza contare la possibilità di consentire un intervento del pubblico ministero contabile per tutelare interessi erariali adespoti.

L'attenzione riservata in tempi di crisi come il presente alla corretta utilizzazione delle risorse pubbliche rende ancora attuale lo stesso giudizio di conto, in relazione al quale rimane tuttavia in sospenso la questione inerente al suo carattere fortemente inquisitorio. Aspetti problematici di garanzia nei confronti di chi vi è soggetto si presentano quando emergono questioni che possono sfociare nella condanna dell'interessato. Fino ad oggi la Corte costituzionale ha sostanzialmente salvato il giudizio di conto come tradizionalmente configurato, anche se le questioni ad essa sottoposte non hanno mai riguardato aspetti di garanzia dell'agente contabile⁴⁸.

⁴⁷ Basti pensare all'incremento del solo contenzioso tra Stato e Regioni, che sfocia davanti alla Corte costituzionale: cfr. relazione del Presidente della Corte costituzionale del 12 aprile 2013 inerente all'attività della Consulta dell'anno 2012.

⁴⁸ È bene ricordare come la sentenza più recente in materia di rispetto del principio del contraddittorio e di quello di parità processuale, la n. 291 del 2008, abbia riguardato la partecipazione necessaria al giudizio di conto dell'amministrazione interessata, che è stata esclusa dalla Consulta sulla base della considerazione che il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività, ma anche a tutela degli interessi concreti e particolari delle amministrazioni pubbliche. Al contrario, essa non ha avuto occasione di esprimersi sui profili di garanzia nei confronti dell'agente contabile o del consegnatario nel caso in cui si profilino ipotesi di responsabilità.

8.3. *Razionalizzazione della giurisdizione contabile.* – I problemi del riequilibrio tra le funzioni e della valorizzazione della funzione giurisdizionale della Corte dei conti sono strettamente collegati a quello della razionalizzazione dei testi giuridici che la riguardano.

La validità di un sistema di giurisdizione speciale non può fondarsi semplicemente sull'interpretazione giurisprudenziale, come spesso è avvenuto per l'ambito oggettivo della giurisdizione contabile, ma deve essere sostenuto da principi generali ed astratti formulati in modo sintetico quale punto di partenza per individuare, sia sotto il profilo teleologico, sia sotto il profilo materiale, confini e caratteri fondamentali. Troppe volte le nozioni utilizzate nella normativa afferente alla Corte dei conti non raggiungono un significato univoco a livello dottrinale e giurisprudenziale. Lo stesso concetto di contabilità pubblica è stato sovente utilizzato con accezioni più ampie o più anguste, a secondo del settore di intervento del legislatore. Analogamente, per quel che riguarda le società soggette a controllo analogo e per il cosiddetto principio di sequela della giurisdizione contabile verso le risorse oggettivamente pubbliche, la giurisprudenza ed il legislatore hanno utilizzato canoni espressivi notevolmente eterogenei, tali da ingenerare incertezza sia sull'ambito della giurisdizione che sull'imputabilità delle fattispecie di illecito.

In questa problematica di natura oggettiva, che richiede un intervento legislativo sistematico del tipo di quello che ha interessato la consorella magistratura amministrativa, anche l'opera del giudice di merito, pur condizionata dal contesto delle incertezze e delle ambiguità normative e della giurisprudenza nomofilattica, può dare un significativo contributo al chiarimento ed alla razionalizzazione del sistema. Così, ad esempio, non può sottacersi che spesso la funzione requirente e giudicante contabile facciano uso di categorie giuridiche (danno all'immagine, danno esistenziale, danno da disservizio, etc.) mutate dal diritto civile, piuttosto che sviluppare ipotesi di illecito collegate alla particolarità e alla specializzazione della materia contabile che caratterizza il complesso mondo dell'amministrazione pubblica. Ciò, da un lato, provoca il disinteresse della dottrina, ancorata ai canoni più antichi e più certi del codice civile, e dall'altro pone il problema del mantenimento di una giurisdizione speciale che talvolta prescinde dall'utilizzare la sua specializzazione nel definire i giudizi che la riguardano.

Proseguendo nel confronto con la giurisdizione amministrativa, non può negarsi che spesso quest'ultima, attraverso l'accorto ed univoco sviluppo degli orientamenti giurisprudenziali e la sollevazione di problematiche di fondo omogenee, abbia guidato lo stesso legislatore nel definire i nuovi confini e le nuove regole delle proprie attribuzioni. In sostanza, deve essere la professionalità del magistrato in alcuni casi a mettere a fuoco problematiche irrisolte, bisognose di razionalizzazione normativa, prescindendo da individualismi e soluzioni eccentriche, i quali non fanno sistema ed in tal modo non rendono ragione dell'utilità complessiva di una funzione.

Tornando all'esigenza di un intervento normativo sistematico, si evidenzia lo stretto collegamento delle tematiche della finanza pubblica allargata con la definizione delle corrette tecniche contabili, in modo da rendere più diretta la verifica degli effetti della loro violazione sugli interessi erariali.

La legislazione più recente, peraltro, insiste molto sulla specificazione di regole precise di allocazione contabile di risorse e spese al fine del relativo corretto utilizzo. Il loro mancato rispetto si pone spesso in rapporto eziologico con la produzione del danno erariale; in questo campo la giurisdizione di responsabilità può trovare valido sostegno probatorio attraverso categorie giuridiche di imputazione che risultano effettivamente specialistiche rispetto alle altre tipologie di responsabilità.

Sotto questo profilo, sarebbe opportuno enunciare a livello normativo regole generali in ordine al principio di sequela della responsabilità amministrativo-contabile nei confronti delle risorse finalizzate ad obiettivi pubblici, indipendentemente dalle modalità formali della loro gestione. Attraverso un criterio generale di individuazione di natura obiettiva come quello di pubblicità della risorsa si potrebbe, ad esempio, giungere alla definizione normativa dell'ambito di competenza della giurisdizione contabile anche nelle società partecipate. In tal modo si potrebbero evitare, da un lato, deroghe significative ai principi civilistici della responsabilità societaria e, dall'altro, coinvolgere direttamente il rappresentante dell'ente pubblico nell'ossequio delle direttive ricevute e comunque tutelare, nei confronti di tutti gli amministratori di dette società, il rispetto del vincolo sotteso alla finalizzazione pubblica di risorse attribuite per specifici obiettivi (ad esempio, contributi finalizzati ad impianti, ad investimenti patrimoniali, a beni intrinsecamente collegati alla produzione del servizio). Peraltro il principio di sequela della risorsa pubblica potrebbe parificare la situazione di enti diversi quali società interamente o parzialmente partecipate o soggetti privati a quella di gerenti contributi pubblici, caratterizzati dall'utilizzazione di dette risorse finalizzate⁴⁹.

Per quel che riguarda il giudizio di conto, se il numero elevatissimo degli agenti contabili e la molteplicità delle operazioni di riscontro sono in grado di giustificare un giudizio semplificato, anche nelle forme che riguardano più direttamente il sistema di garanzie per l'incolpato, un adeguamento alle regole del giusto processo ed un aggiornamento dei meccanismi di tutela nei confronti del contabile stesso – che viene comunque sottoposto ad un processo – sembrano ineludibili anche al fine di assicurare una maggiore incisività al giudizio stesso,

⁴⁹ Il principio di sequela escluderebbe qualsiasi discriminazione legata al mero profilo soggettivo del soggetto gerente e, contemporaneamente, non troverebbe preclusioni nell'attività di contrasto e recupero delle pratiche malversatorie dei fondi pubblici. Questo criterio è stato adombrato da diverse pronunce, anche della Corte di cassazione, ma non ha trovato una codificazione adeguata, in grado di rimuovere le molte incertezze che caratterizzano il perimetro operativo dei pubblici ministeri contabili.

la cui natura inquisitoria finisce talvolta per giustificare, in una sorta di “bilanciamento garantista”, esiti assolutori generalizzati. La riforma di questo giudizio dovrebbe essere ispirata a snellezza, tempestività ed efficacia così da intercettare gestioni contabili non lontane nel tempo. Attraverso modalità istruttorie più ampie, comprensive anche di audizioni dirette dei contabili, il giudizio di conto potrebbe meglio incidere su aspetti sostanziali delle gestioni, sindacando violazioni di legge e individuando in via giurisprudenziale nuove figure sintomatiche d'illecito.

8.4. *Il principio del contraddittorio e gli interessi finanziari diffusi.* – La tutela degli interessi erariali è, oggi più che nel passato, collegata alla tenuta dei bilanci pubblici ed al rispetto delle regole e dei limiti fissati per la loro gestione. Sia la tutela degli interessi erariali che quella degli equilibri di bilancio presentano una stretta connessione con gli interessi della collettività poiché, senza l'osservanza delle regole ad esse sottese, possono essere pregiudicati anche quei diritti sociali minimi previsti dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Gli interessi alla sana gestione finanziaria non possono essere tutelati secondo i normali canoni del processo, del quale sono presupposto parti e interessi contrapposti sin dal momento dell'introduzione del giudizio⁵⁰: proprio nell'esigenza di garantire una salvaguardia obiettiva a questi beni fondamentali per la collettività, piuttosto che per i singoli *ex se*, risiedono probabilmente le ragioni della sopravvivenza della Corte dei conti, nelle dicotomiche funzioni del controllo e della giurisdizione.

L'osservanza dei limiti e delle regole dei bilanci pubblici condiziona la tenuta del sistema Paese, l'appartenenza alla moneta europea, il livello di benessere e lo sviluppo economico: la magistratura contabile, in entrambe le funzioni assegnate, svolge una tutela neutrale ed obiettiva in questo senso. L'esercizio delle sue funzioni, tuttavia, può intercettare, e di regola intercetta, altri interessi individuali, collettivi e diffusi, sia in posizione antagonista che adesiva al potenziale contenuto delle pronunzie in materia contabile. Di questi, in qualche modo, occorre tener conto nelle valutazioni e nelle decisioni che, nelle diverse sedi funzionali, la magistratura contabile stessa è tenuta ad assumere.

Si tratta, a ben vedere, considerata la natura tendenzialmente adespota degli interessi erariali, di rendere più ampio ed effettivo il principio del contraddittorio nei procedimenti contabili.

Il principio del contraddittorio, come è noto, non è carattere esclusivo del procedimento giurisdizionale⁵¹: garantirlo a tutti coloro che manifestano un in-

⁵⁰ Sul punto cfr. N. MASTROPASQUA, *Giurisdizione e controlli sugli enti locali alla luce del vigente quadro normativo*, in collettanea *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Milano 2012.

⁵¹ Cfr. Linee guida INTOSAI, Lima 1977 – Sezione 17, comma 2: «L'Istituzione superiore di

teresse, in qualche modo qualificato, all'esito dei procedimenti contabili, consentendogli di partecipare in modo indiretto al processo della loro formazione ed in modo tale da poterlo influenzare, secondo buone ragioni oggettivamente verificate, appare non solo regola di civiltà giuridica, ma anche sbocco quasi inevitabile delle complesse questioni che a questo livello devono essere deliberate.

La Corte dei conti lo ha sempre applicato in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti, mentre soltanto di recente esso si è fatto strada nel controllo finanziario di legittimità e regolarità e nello stesso controllo di gestione⁵².

Deve essere sottolineato come proprio il contraddittorio abbia costituito uno degli indici di riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, della natura paragiurisdizionale del controllo sugli atti⁵³.

In ogni caso la relazione tra interessi finanziari e principio del contraddittorio è tema affascinante, la cui considerazione coinvolge molteplici aspetti e, probabilmente, differenzia le possibili soluzioni nei diversi ambiti della giurisdizione e del controllo. L'accesso alla giurisdizione è infatti disciplinato da regole più rigorose rispetto a quelle che governano il procedimento amministrativo; peraltro, il controllo della Corte dei conti, soprattutto quello esercitato in relazione ai canoni della legalità-regolarità, è funzione a stretto confine con la giurisdizione in senso stretto, come affermato nella stessa giurisprudenza costituzionale testé richiamata.

controllo deve tenere in debita considerazione il punto di vista degli organismi controllati in merito ai risultati del controllo».

⁵² La stessa parificazione del rendiconto generale dello Stato non contempla ancora l'audizione dell'amministrazione statale durante l'adunanza finalizzata ad assumere la decisione di parifica. Peraltro il contraddittorio viene praticato dalla sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni statali e dalle sezioni regionali di controllo in sede di sindacato dei bilanci degli enti territoriali.

⁵³ Cfr. sentenza n. 226 del 1976 della Corte costituzionale. Mette conto riportare alcuni passi della motivazione del Giudice delle leggi: «Deve soggiungersi che non mancano nel procedimento in oggetto elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio. Intanto, un contrasto di valutazioni sussiste tra l'autorità che ebbe ad emanare l'atto ed il magistrato che assolve la funzione di controllo nella fase istruttoria; sicché ove il consigliere delegato non ritenga di apporre il visto, provoca il deferimento della pronuncia alla Sezione di controllo. Di tale deferimento, a norma dell'art. 24 del testo unico, così come sostituito dall'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, e delle disposizioni regolamentari, che ne integrano e svolgono i precetti, dettate dall'ordinanza del Presidente della stessa Corte dei conti 28 novembre 1956, n. 151, viene data alle amministrazioni interessate, come pure a quella del Tesoro per quanto la riguarda, comunicazione scritta almeno otto giorni prima della seduta fissata per la discussione, con avviso che possono presentare deduzioni e farsi rappresentare davanti alla Sezione da funzionari aventi un determinato grado. In tal modo è garantita la possibilità che gli interessi ed il punto di vista dell'amministrazione, nelle sue varie articolazioni, siano fatti valere nel corso del procedimento. Infine, la deliberazione della Sezione dev'essere "sobriamente motivata", depositata in segreteria non oltre il trentesimo giorno successivo a quello in cui è stata adottata e comunicata in copia "senza indugio" alle amministrazioni interessate ed a quella del Tesoro (art. 5, ordinanza cit.), e rimane inoltre a disposizione di chiunque voglia prenderne visione».

Con riguardo ai profili comuni all'esercizio delle due funzioni, si può dire che il coinvolgimento dei portatori d'interesse rappresenta un passaggio fondamentale nella prospettiva di rendere migliore l'esercizio delle funzioni attribuite alla magistratura contabile a tutela dell'erario e della sana gestione finanziaria.

Le opinioni ed i contributi di soggetti che detengono un titolo per entrare in relazione con le valutazioni ed i giudizi pertinenti alla gestione degli interessi erariali possono oggettivamente favorire l'ampiezza e la completezza degli scenari di riferimento, cui le valutazioni ed i giudizi stessi pertengono.

È evidente, sotto questo profilo, la potenziale emersione di nuove soluzioni partecipative ai procedimenti contabili. Esse possono nascere sia all'interno di assemblee elettive, come quelle degli enti territoriali (per esempio le "inascoltate minoranze consiliari", le quali – dopo l'abolizione dei controlli sugli atti – non hanno sovente alternative alla manifestazione del dissenso se non quelle di onerosi ricorsi alla magistratura amministrativa), sia con riguardo a gruppi organizzati (sindacati, associazioni di categoria, associazioni culturali, ambientali, di consumatori, sociali, gruppi sportivi o ricreativi, etc.), sia, infine, per impulso di singoli o gruppi non organizzati (ad esempio cittadini componenti la comunità locale).

In questa complessa e variegata molteplicità di potenziali "soggetti portatori di interesse della comunità" alle vicende finanziarie dei loro enti di riferimento si incrociano soluzioni che devono passare necessariamente attraverso una mappatura legislativa e una conseguente legittimazione normativa ed altre, assumibili sulla base dell'interpretazione di disposizioni già esistenti, in grado di mettere in relazione contesti e collettività di riferimento con le attività amministrativo-contabili, di volta in volta oggetto di sindacato.

Non è questa la sede per un percorso di analisi così complesso ed impegnativo: considerato il carattere adespota degli interessi in gioco, sembra comunque ineludibile una ricognizione delle possibili legittimazioni in grado di conferire dimensione e rappresentatività a potenziali contributi in termini di informazione, conoscenze e competenze specifiche. Ciò, ovviamente, nel superiore interesse dell'acquisizione di ulteriori ed integrativi elementi di giudizio e non per la mera promozione o rivendicazione di interessi individuali che finirebbero per snaturare i processi decisionali della magistratura contabile.

In buona sostanza, queste acquisizioni ulteriori dovrebbero avvenire in forma assolutamente incidentale e con modalità preclusive di rivendicazioni individuali, le quali dispongono di altre sedi amministrative e giudiziarie per la loro tutela.

9. Conclusioni. – Dunque, la celebrazione dell'anniversario della fondazione e quella degli eventi eccezionali del 1944 hanno consentito e ci consentono una riflessione sul senso ultimo della Corte dei conti e sull'appartenenza comune dei

suoi membri, anche se assegnati a funzioni diverse, e di coloro che li hanno preceduti negli organici delle Corti antenate.

La Corte dei conti è sopravvissuta al passaggio dagli Stati preunitari a quello nazionale, ai tragici eventi bellici, alla nuova Costituzione repubblicana, nella quale ha trovato una sistemazione eminente nell'ambito dell'ordinamento dello Stato, ed infine si è inserita utilmente nei due processi federalisti, verso l'alto e il basso, che hanno caratterizzato la fine del secolo scorso e l'attuale: così in Europa, anche attraverso i saldi legami con la consorella Corte dei conti europea, così in Italia, attraverso la riforma costituzionale del 2001 che ne ha sancito la presenza in tutte le Regioni e gli enti territoriali regolati dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Se noi confrontiamo questi dati di fatto con i continui rivolgimenti normativi che interessano il nostro Istituto, soprattutto nei tempi più recenti, vediamo una sorprendente continuità delle tematiche e degli istituti giuridici che in qualche modo interessano le riforme – annunciate, abortite o portate a termine – della Corte dei conti italiana. Più queste sono asistematiche e frammentarie, più lo spirito di sopravvivenza dell'Istituto sembra galvanizzarsi nell'interpretarle e nel metabolizzarle. Evidentemente c'è una continuità nel "bisogno istituzionale della Corte dei conti", bisogno che supera e trasfigura le difficoltà e le inevitabili insufficienze con le quali la Corte ha saputo "solcare i marosi" della sua lunga storia ed adempiere ai compiti che le sono stati assegnati, in contesti normativi di dettaglio non sempre ordinati e coerenti.

Probabilmente il battesimo ricevuto da Cavour e da Quintino Sella è stato un saldo ancoraggio, nonché un viatico beneaugurante, nel lungo percorso che ha legato la Corte dei conti allo Stato unitario. Oggi paradossalmente si ripresentano e sono sempre più vive le tematiche in ordine alle quali si formarono le grandi aspettative, che questi due storici personaggi dell'unità d'Italia riponevano nella Corte dei conti, quando fu emanata la legge n. 800 del 1862.

Il simbiotico accorpamento delle funzioni giurisdizionali e di controllo, che appariva alla fine dello scorso secolo quasi un retaggio del passato, difficilmente difendibile dalle esigenze di modernizzazione, presenta tuttora una sua specificità ed attualità, che non possono essere negate o manipolate.

La Corte dei conti è tale perché è una magistratura, perché è una magistratura dei conti e della contabilità pubblica, perché unisce la funzione di controllo a quella giurisdizionale⁵⁴. Come dimostrano le esperienze di altri paesi, essa non

⁵⁴ Rileva il Presidente della Corte dei conti L. GIAMPAOLINO che: «Per la sua rilevanza costituzionale e le sue caratteristiche di indipendenza, autonomia, neutralità, status giurisdizionale e la sua posizione di terzietà, la Corte dei conti rappresenta l'Autorità che può dare al Parlamento, alle Istituzioni europee ed internazionali e, ultimi ma non meno importanti, ai mercati finanziari, la garanzia di credibilità di analisi, valutazioni e previsioni» – relazione in atti del XIV *Global Working Group meeting*, Tokyo, 10-13 April 2013 sul tema *Solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche, debito pubblico e ruolo delle Istituzioni superiori di controllo*.

è un modello unico ed imprescindibile: vi possono essere delle varianti, vi possono essere istituzioni di controllo di natura burocratica; ma la loro intrinseca configurazione non consentirebbe di assorbire prerogative e compiti della Corte dei conti magistratura, quale consolidatasi nell'ordinamento italiano.

L'anelito a migliorare e le comprensibili attese, da parte dei portatori di interesse alla sana gestione finanziaria, di un miglioramento e di una implementazione del servizio reso dalla Corte dei conti alla collettività invitano, da un lato, ad evitare in questo prestigioso compleanno toni retorici e trionfalistici ma, dall'altro, non devono far dimenticare che la sua sopravvivenza non è dovuta ad un privilegio di intangibilità bensì ad esigenze reali dell'amministrazione e della finanza pubblica contemporanee: esse si possono sintetizzare nella necessità di una giurisdizione obiettiva e di un controllo – neutrale, indipendente ed imparziale – sull'utilizzazione e sulla spendita delle risorse pubbliche.

Il controllo obiettivo di legalità ed il controllo dei conti possono essere contemporaneamente concepiti come effetto di processi spontanei originati da esigenze obiettive ma anche di azioni intenzionali che lo hanno “conformato” nella caratteristica morfologica riconducibile all'attività magistratuale.

Continuità nel tempo e costante coinvolgimento nella vita del Paese non costituiscono comunque, di per sé, caratteri di immortalità, perché anche le istituzioni più longeve possono scomparire sia per auto dissoluzione che per volontà di qualche attore individuale o collettivo.

In una prospettiva funzionalista, si può affermare che le istituzioni nascono perché rispondono a qualche esigenza sociale e si estinguono quando scompare il bisogno che le ha originate oppure quando vi sono istituzioni più moderne e più idonee a soddisfare lo stesso bisogno in modo più adeguato.

Questa idea sembrava ispirare l'abortito legislatore della Commissione bicamerale degli anni '90, quando tentò di configurare la Corte dei conti come un'*authority* di tipo anglosassone, sottraendole la funzione giurisdizionale per assegnarle un controllo di efficienza ed economicità, riconducibile alla natura dell'attività amministrativa pura, in un segmento tipologico a confine tra il controllo e la consulenza.

Tale disegno riformatore non si è avverato: la Corte dei conti ha resistito nella sua attuale configurazione anche a questi tentativi d'innovazione radicale. Rimane aperta la questione se ciò sia avvenuto per mero accidente storico (caduta della Commissione bicamerale) oppure per una più matura riflessione degli aspiranti riformatori. Quel che è certo, la Corte ha conservato una prospettiva sistemica nel nostro ordinamento costituzionale, attraverso una collocazione equilibrata e chiara in rapporto alle altre istituzioni costituzionalmente rilevanti, mantenendo nei loro confronti una chiara identità e peculiarità.

Noi vogliamo credere che la persistenza della tradizionale configurazione dell'Istituto non sia un puro caso della Storia ma risponda alla maturata convinzione del legislatore contemporaneo che altri modelli di sindacato sui conti – di

natura burocratica o privatistica – non rivestano caratteristiche altrettanto pregiate di quelle sinteticamente esaminate in questa sede.

Per questo motivo, probabilmente, il miglioramento dell'organizzazione e un sistema più organico di regole disciplinanti le diverse funzioni della Corte potrebbero essere la soluzione ed il veicolo per raggiungere migliori risultati in tema di tutela dell'erario e di custodia della spesa pubblica. Ciò senza gettare alle ortiche quel patrimonio culturale e giuridico accumulato in tanti anni, quella presenza diffusa sul territorio ormai acclarata (che distingue in senso positivo la Corte dei conti dalle molteplici *authorities* comparse in abbondanza in tempi recenti), quella pregnanza delle funzioni contabili e quelle tecnicità sviluppate in tanti anni di pratica sul territorio, caratteri questi che hanno conferito alla Corte dei conti un *know how* difficilmente riproducibile.

Anche se molti studiosi, analisti politici e gli stessi magistrati contabili esprimono spesso perplessità sulla capacità della Corte dei conti di resistere ai continui rivolgimenti normativi, la sua concreta sopravvivenza denota una capacità di rispondere alle sfide dell'ambiente istituzionale, attraverso un'efficace percezione e valutazione dei mutamenti esterni, così da recepire ed influenzare la mobilitazione delle proprie risorse e rendere una significativa risposta in relazione ai bisogni contemporanei.

Il fatto obiettivo della lunga sopravvivenza di questa Corte dei conti e delle sue antenate e della perdurante vitalità, di cui è sintomo la recente continua attenzione del legislatore, sembra allontanare nel tempo il compimento del ciclo di vita della storica Istituzione. Certo, non bisogna esagerare nel cieco ottimismo sulla capacità dell'Istituto di resistere ai fattori di mutamento, siano essi esogeni che endogeni.

In relazione alla variegata gamma di possibili risposte che la Corte dei conti può dare nel contesto dei continui rivolgimenti legislativi e sociali, occorre sottolineare l'esigenza di conservare l'identità e l'integrità delle proprie funzioni originarie, senza tuttavia disdegnare un atteggiamento flessibile in grado di adattare l'organizzazione e la struttura interna alle esigenze ed ai bisogni che si sviluppano dal ceppo originario delle competenze afferenti al proprio settore operativo. Continuità nella flessibilità potrebbe dirsi, attraverso un adeguamento della propria struttura e un processo di differenziazione funzionale capace di inglobare le novità, senza tuttavia perdere i connotati genetici che caratterizzano la Corte dei conti fin dalle antiche ascendenze, dall'unità d'Italia fino alla Costituzione repubblicana ed al più recente contesto istituzionale, dominato dagli effetti della globalizzazione economica sui sistemi giuridici.

È proprio a quest'ultimo fenomeno che voglio dedicare la conclusione delle mie osservazioni: oggi la globalizzazione della società e dell'economia trascinano ed influenzano il diritto e le istituzioni con una intensità mai raggiunta in passato.

Anche se sotto il profilo storico questo fenomeno potrebbe essere catalo-

gato come un ritorno al diritto comune medioevale, l'esame sostanziale delle questioni emergenti segnala tematiche e problemi assolutamente nuovi. Da un lato, vi è un'evidente processo di trasferimento di poteri dagli Stati ai mercati: gli Stati sono costretti dalla forza delle cose ad adattare le proprie istituzioni e le proprie regole alle logiche e alle esigenze della globalizzazione economica, verificandosi in tal modo un'omologazione del diritto che attenua le differenze fra i sistemi nazionali. Dall'altro, questo universo economico *in fieri* stimola reazioni nella gente comune e nelle collettività locali, che la crisi economica accentua in senso negativo e di rigetto; è ricorrente atteggiamento, di fronte alle novità che non si riescono a dominare, il rifugio nelle istituzioni tradizionali e nelle rappresentanze politiche locali, in modo da conservare le proprie peculiarità. Questi processi divergenti devono in qualche modo essere conciliati attraverso un bilanciamento della tradizione con le novità emerse: le istituzioni secolari come la Corte dei conti devono saper cogliere ed interpretare adeguatamente queste pulsioni contrastanti che derivano da fenomeni obiettivi e da ragioni diverse, tutte meritevoli di attenzione, mantenendo la propria identità ma contemporaneamente adattandola alle nuove questioni che emergono nel proprio campo di specializzazione.

Sotto questo profilo, esprimere correttamente, sia nella funzione di controllo che in quella giurisdizionale, il ruolo di custode della corretta utilizzazione delle risorse pubbliche, adeguando la propria organizzazione ed i propri strumenti operativi alle più sofisticate esigenze contemporanee, può, da un lato, assicurare alla magistratura contabile un'autorevole sopravvivenza tra le istituzioni del nostro Paese e, dall'altro, lo svolgimento del proprio ruolo in modo non passivo e formale, bensì attraverso una lettura evolutiva delle norme che tutelano la collettività dallo sperpero di risorse pubbliche.

