

**IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI AL SERVIZIO DELLA
COLLETTIVITÀ NELL'EVOLUZIONE DELLE SUE FUNZIONI NEL
CENTENARIO DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO**

Buongiorno a tutti.

Saluto con piacere il Ministro dell'economia e delle finanze Giancarlo Giorgetti, la Magnifica Rettrice della Università "La Sapienza" di Roma Antonella Polimeni, il Ragioniere generale dello Stato Biagio Mazzotta e tutti i presenti.

Ringrazio il Ragioniere generale per avermi dato l'opportunità di prendere la parola in occasione di questo importante convegno sul centenario del R.D. 2440 del 1923. Testo normativo, questo, che, unitamente ad altri succedutisi nel tempo, riveste un significato di particolare rilievo anche per la Corte dei conti, non solo perché la corretta applicazione delle regole della contabilità pubblica costituisce il presupposto necessario per il perseguitamento degli obiettivi di buona amministrazione, ma anche perché il R.D. 2440 del 1923, a distanza di oltre sessanta anni dalla istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, ebbe il merito di avere compiutamente introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della *"responsabilità amministrativa per danno erariale"*.

La giurisdizione contabile, infatti, siccome configurata dalla legge n. 800 del 1862 (artt. 33 e 34), conosceva esclusivamente i *"giudizi di conto"* a carico dei contabili o dei consegnatari di materie delle amministrazioni statali o di altre amministrazioni, che avessero l'obbligo di rendere il conto (tesorieri, ricevitori, cassieri, agenti della riscossione, dei pagamenti, etc.). Giudizi che si concludevano con una decisione di discarico o di condanna ovvero con un provvedimento a carattere interlocutorio.

Soltanto con la legge n. 5026 del 1869 (estendendo una previsione contenuta nel regio decreto sulla legge di contabilità n. 302 del 1861, ma disattesa dalla giurisprudenza in quanto precedente all'istituzione della Corte dei conti) venne attuato un primo parziale ampliamento della sfera oggettiva e soggettiva dei giudizi attribuiti al giudice contabile. Fu, infatti, prevista la possibilità di instaurare, a istanza

del procuratore generale, giudizi di responsabilità a carico di pubblici dipendenti, che non fossero più soltanto agenti contabili “*reddenti il conto*”, ma anche “*verificatori*” dei conti stessi, che avessero, per loro colpa, determinato la perdita di valori di pertinenza erariale.

Tali giudizi vennero qualificati dalla dottrina “giudizi speciali”, da collocare nell’ambito dei giudizi di conto, nonostante che la giurisprudenza cercasse timidamente, in via pretoria, di configurare autonomamente quel giudizio rispetto a quello di conto.

La legge di contabilità generale dello Stato del 1923 non si limitò a confermare i tradizionali giudizi conosciuti dalla Corte (che venivano ribaditi dagli artt. 74 e 81) ma introdusse, con caratteri di generalità, il giudizio di responsabilità amministrativa a carico dell’impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, avesse cagionato un danno allo Stato nell’esercizio delle sue funzioni (art. 82).

L’ambito della giurisdizione, pertanto, non più limitato al conto giudiziale reso dall’agente contabile, venne esteso anche nei confronti di tutti i soggetti legati da rapporto di impiego con la pubblica amministrazione (e quindi non necessariamente agenti contabili o verificatori) che avessero arrecato un pregiudizio all’erario, venendosi a configurare, in tal modo, una responsabilità *latu senso* di tipo contrattuale basata sulla violazione di obblighi di servizio da parte del dipendente pubblico.

Il regio decreto 2440, innovativo rispetto al precedente sistema, costituì il punto di partenza per l’elaborazione e i successivi sviluppi dell’istituto della responsabilità amministrativa e del suo giudizio.

La responsabilità amministrativa, assegnata alla cognizione del giudice contabile tra le materie di contabilità pubblica, costituisce oggi quella di maggiore rilievo e caratterizza la Corte dei conti italiana, proprio in relazione a tale

attribuzione, come un *unicum* nel panorama internazionale delle Istituzioni superiori di controllo.

1. La complessa disciplina delle funzioni di controllo e giurisdizionali, che trovano fondamento rispettivamente nell'art. 100, comma 2, e nell'art. 103, comma 2, della Costituzione, e il sinergico esercizio delle stesse, consente di affermare che la Corte, nel nostro ordinamento, è la Magistratura preposta alla tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo alla sana gestione finanziaria.

Tale assunto, già predicabile sulla base della previgente normativa riguardante i compiti assegnati all'Istituto, trova ulteriore fondamento sia nella legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto, nella carta fondamentale, i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, sia nella successiva legislazione rinforzata. È per effetto di quest'ultima che l'Istituto ha assunto un ruolo centrale nel sistema della legalità costituzionale e in funzione di garanzia nel quadro della nuova *governance* economica europea.

A seguito di una ampia giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale, la Corte dei conti si presenta non soltanto come custode dell'equilibrio di bilancio, ma anche come presidio di principi fondamentali espressamente fissati dalla Costituzione.

La portata innovativa della già citata legge costituzionale n. 1 del 2012, nel modificare l'art. 97, comma 1, Cost., ha infatti dato inevitabilmente concretezza al principio di buon andamento, lasciando emergere una visione unitaria della finanza pubblica, atteso che l'obbligo di realizzare l'equilibrio di bilancio e di assicurare la sostenibilità del debito pubblico grava sul complesso delle amministrazioni pubbliche.

Tutto ciò si inquadra in una prospettiva europea, che, per quanto riguarda il nostro Paese, vede nella Corte dei conti l'istituzione terza e imparziale preposta alla vigilanza del rispetto dei vincoli europei in tema di finanza pubblica e, oggi, anche

del corretto utilizzo delle ingenti risorse destinate all’attuazione del PNRR, che vanno efficacemente e prontamente utilizzate.

2. L’esercizio dei **controlli della magistratura contabile**, funzionali alla tutela dei conti pubblici e del buon andamento delle amministrazioni, costituisce un presupposto necessario per l’erogazione di servizi adeguati in favore della collettività e per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili.

L’attività di controllo investe, in maniera significativa, l’intero ciclo di bilancio e si esplica, ai sensi dell’art. 100, comma 2, della Costituzione, nel controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e in quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, unitamente alla funzione ausiliaria di referto alle Camere sui risultati dei riscontri eseguiti.

Il controllo preventivo, che riguarda, a seguito delle riforme degli anni ‘90 del secolo scorso, un numero limitato ma di particolare rilievo di atti governativi, ha sempre costituito una sicura garanzia per la legalità dell’azione amministrativa, non un ostacolo, tant’è che il suo esito positivo determina una esimente da responsabilità amministrativa.

Quanto al controllo successivo, la Corte verifica la legittimità e la regolarità della gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, secondo parametri di efficienza, efficacia ed economicità, accertando la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa, al fine di favorire l’adozione di correttivi utili al miglioramento della stessa.

Il ciclo annuale dei controlli trova poi il suo “momento di chiusura” nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e in quelli delle Regioni, celebrati a conclusione dell’esercizio finanziario dalla magistratura contabile, che verifica la concordanza dei dati del rendiconto, sia per l’entrata che per la spesa, con quelli presenti nelle scritture delle amministrazioni, nonché con le registrazioni dei flussi di cassa, conferendo certezza ai risultati.

Grazie a questa importante funzione di referto, di natura ausiliaria, la Corte offre al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali una conoscenza e una valutazione più ampia possibile dei conti della finanza pubblica; le osservazioni della magistratura contabile consentono, inoltre, alle amministrazioni di vedere riconosciuta la correttezza del proprio operato, nel rispetto dei canoni di buona e sana gestione, e, in definitiva, ai cittadini di essere informati sul proficuo impiego delle risorse pubbliche, come ha ribadito la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 184 del 22 luglio 2022.

Ausiliarietà che si esprime anche in occasione delle audizioni rese di fronte alle competenti commissioni parlamentari, che investono la legittimità, la sostenibilità economico-finanziaria e gli effetti macroeconomici delle politiche pubbliche programmate.

Ausiliarietà che trova ulteriore evidenza all'esito del controllo sugli enti pubblici e sulle società partecipate che svolgono un ruolo di rilievo nel sistema della finanza pubblica.

L'ampliamento del ruolo della Corte dei conti in sede di controllo (decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), in funzione di garanzia per la corretta tenuta dei conti e per il rispetto dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, evidenzia come il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche sia importante ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 60 del 2013.

Funzionale a garantire l'equilibrio del bilancio, come ampiamente chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014, è il controllo sulla gestione finanziaria regionale attribuito alla Corte dei conti, ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, inteso come verifica della conformità delle

gestioni alle regole contabili e finanziarie e finalizzato a consentire l'adozione di efficaci misure correttive.

È in una logica di equilibrio sostanziale, dunque, e non solo contabile, che la Corte dei conti è chiamata a verificare l'efficace ed efficiente gestione delle risorse, fermo restando la puntuale osservanza formale delle regole contabili.

Rendere conto delle scelte effettuate e di quanto realizzato rispetto al programmato è un onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività. E ciò - come affermato nella sentenza n. 184 del 2016 della Corte costituzionale - fa del bilancio un "bene pubblico", nel senso che esso deve sintetizzare e rendere certe le scelte amministrative, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Tutto ciò ha, peraltro, condotto all'ampliamento dei parametri costituzionali che permettono alla Corte dei conti, come *giudice a quo* in sede di giudizio di parificazione, di sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria.

In tale veste, la Corte dei conti è dunque non soltanto garante degli interessi adespoti, riferibili all'intera collettività nella sua dimensione futura, ma anche custode del regolare funzionamento dei meccanismi della responsabilità politica e democratica in senso lato, spesso riassunta nell'espressione *public accountability*.

3. Per quanto attiene alla **giurisdizione della Corte dei conti** va sottolineato che essa è stata espressamente prevista anche dai Costituenti, che hanno affermato la necessità di un giudice che si occupi specificamente della contabilità pubblica, con particolare riferimento alle ipotesi di *mala gestio*, connotate dalla violazione delle

regole intese a realizzare gli interessi pubblici e la corretta gestione delle risorse pubbliche.

La formulazione della norma costituzionale, con il generico riferimento alla “giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica”, ha consentito l’adattamento del contenuto di tale nozione all’evoluzione della finanza pubblica verso innovativi ambiti giudiziari particolarmente complessi e variegati.

Tale processo ha preso l’abbrivio, all’inizio degli anni ’90 del secolo scorso, dalle riforme della pubblica amministrazione caratterizzate, da un lato, dalla necessità di renderla più moderna ed efficiente, attribuendo maggiore risalto ai risultati dell’azione amministrativa, in termini di efficacia ed efficienza, piuttosto che alla mera legittimità dell’atto o del procedimento, dall’altro, dal vistoso e inarrestabile processo di privatizzazione di enti e amministrazioni pubbliche e dalla sempre più frequente attribuzione a privati della gestione di attività di interesse pubblico.

Il rinnovato assetto, a seguito di un complesso percorso giurisprudenziale, ha determinato l’estensione della giurisdizione contabile non solo nei confronti degli amministratori delle società per azioni a capitale pubblico, ma anche nei confronti di privati percettori di fondi pubblici per lo sviamento delle risorse rispetto ai fini pubblici.

In sostanza, il baricentro per l’affermazione della sussistenza della giurisdizione contabile è venuto a spostarsi dalla natura del soggetto che ha arrecato il danno alla natura pubblica delle risorse impegnate, senza che avessero rilievo gli strumenti operativi prescelti (di diritto pubblico o privato), ma l’oggettivo perseguitamento di interessi pubblici.

Sempre in materia di estensione del concetto di contabilità pubblica, va dato atto dell’adozione di plurime disposizioni normative, che hanno introdotto significativi elementi di novità per le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti.

Ciò è accaduto a seguito della introduzione nella Costituzione del principio del pareggio di bilancio, correlato a un vincolo di sostenibilità del debito pubblico per l'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni e al conseguente ampliamento del ruolo della Corte dei conti in sede di controllo, di cui si è detto, in funzione di garanzia per la corretta tenuta dei conti e per il rispetto dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.

In un contesto di maggiore rigore finanziario, infatti, sono state conferite ulteriori attribuzioni anche alla giurisdizione contabile, attraverso la previsione di ipotesi di responsabilità tipizzata e sanzionatoria, l'introduzione di misure interdittive e, infine, l'attribuzione in via esclusiva alla stessa giurisdizione contabile di giudizi riguardanti l'impugnazione di provvedimenti amministrativi con effetti sulla contabilità pubblica, come nel caso degli elenchi ricognitivi delle unità istituzionali che fanno parte delle pubbliche amministrazioni (c.d. elenchi ISTAT) ovvero in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali.

Altrettanto significativo l'ulteriore ambito cognitivo riguardante specifiche ipotesi di impugnazione avverso atti adottati nell'esercizio delle funzioni di controllo di regolarità finanziaria attribuite alle Sezioni regionali di controllo.

La cognizione di tali gravami trova fondamento *“nell'esercizio di una giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione”*, in un sistema che annovera, tra le “materie di contabilità pubblica”, non soltanto i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile, ma anche altre tipologie di giudizi, caratterizzati dalla funzione di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario dei conti pubblici e che possono essere attivati anche a istanza di pubbliche amministrazioni.

Il nuovo assetto porta a ritener che le materie di contabilità pubblica possono oggi correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale ed esclusivo, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto,

avviene per i cosiddetti *“blocchi di materie”* riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Si può, infatti, rilevare che il portato della più recente legislazione e delle interpretazioni giurisprudenziali recepite dal codice di giustizia contabile amplia notevolmente l’area di riferimento dell’art. 103, comma 2, della Costituzione, ritenuta aperta a successivi interventi nell’ambito della contabilità pubblica e che la costituzionalizzazione del principio di pareggio del bilancio ha determinato una evidente connessione tra le due aree, controllo e giurisdizione, della Corte dei conti.

In sede giurisdizionale e, quindi, a chiusura delle attività svolte, la Corte dei conti costituisce una indispensabile risorsa, quale Giudice del buon andamento della pubblica amministrazione, posto a garanzia non solo della legalità dell’attività amministrativa ma anche di tutti gli altri interessi costituzionalmente rilevanti e che trovano sintesi nella regolarità finanziaria.

Un ruolo, quello della Corte, necessario per contrastare ogni forma di spreco di denaro pubblico e per la reintegrazione giudiziaria delle disponibilità erariali dissipate, nonché per l’importante funzione di deterrenza, che, pur essendo di difficile misurazione in termini quantitativi, è tuttavia insita nell’istituto della responsabilità amministrativa e contabile (Corte cost. 371/1998) ed è rafforzata dalla articolata presenza della giurisdizione contabile sul territorio.

Ciò consentirà alla Corte di rendere un servizio sempre più efficace al Paese e alla collettività, a garanzia dell’equilibrio economico finanziario dell’intero settore pubblico e dell’integrità delle pubbliche risorse e, in definitiva, del buon andamento della pubblica amministrazione, come affermato chiaramente dalla Corte costituzionale con sentenza n. 60/2013.

La responsabilità amministrativa affidata alla giurisdizione della Corte dei conti si collega, pertanto, alla tutela di principi e interessi generali, che sono ben diversi da quelli tutelati dal diritto penale, ove si impone la logica sanzionatoria, o da quelli protetti dal diritto civile, ove si applica la logica meramente risarcitoria.

La Corte europea dei diritti dell’Uomo, a sua volta, ha finora valorizzato i suindicati profili della responsabilità erariale e ha correttamente escluso la violazione del *ne bis in idem*, ove il medesimo soggetto sia sottoposto contemporaneamente a un processo penale e a uno dinanzi alla Corte dei conti. Secondo la Corte di Strasburgo, infatti, la pronuncia della Corte dei conti non comporta una sanzione amministrativa di carattere sostanzialmente penale, poiché tale pronuncia è diretta prevalentemente al risarcimento di un pregiudizio di natura finanziaria.

Va, quindi, sottolineato che, ove c’è un potere pubblico, che gestisce risorse collettive, è necessario garantire il corretto e legittimo utilizzo delle stesse sicché, ricorrendo gli altri presupposti indicati dalla legge, la previsione della responsabilità amministrativa costituisce un aspetto indefettibile per far valere quella *public accountability* che deve contraddistinguere ogni organo incaricato di funzioni pubbliche.

Il potere senza responsabilità diventa arbitrio ed espone le finanze pubbliche a rischi molto gravi di deterioramento e di dispersione; disperdere risorse pubbliche significa sprecare le entrate derivanti prevalentemente dalla tassazione e far venire meno i mezzi necessari per l’erogazione dei servizi pubblici e per la tutela dei diritti.

4. In chiusura del mio intervento, credo che si possa affermare che il ruolo della Corte dei conti sia oggi più che mai di grande rilievo, a garanzia degli interessi della collettività per un uso corretto delle risorse finanziarie pubbliche, destinate ad assicurare la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi necessari per soddisfare i diritti sociali.

La magistratura contabile, infatti, ha assunto oggi una posizione centrale nel sistema della legalità finanziaria, tanto da presentarsi, come detto, come custode dell’equilibrio di bilancio, a presidio di quei fondamentali principi, espressamente fissati dalla Costituzione ed elaborati dalla Corte costituzionale, quali il buon andamento della Pubblica Amministrazione, l’effettività dei diritti sociali, la congrua dotazione di risorse e la connessa vigilanza sulla spesa pubblica, l’equilibrio intergenerazionale, il bilancio come bene pubblico, la tutela di interessi adespoti.

Principi di sana gestione finanziaria della spesa pubblica che, grazie alla riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in sede di controllo di regolarità contabile sugli enti locali ovvero nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali, possono essere portati all'attenzione del Giudice costituzionale ove gli stessi vengano violati.

Anche in ambito europeo rileva la funzione di vigilanza che la Corte dei conti, con la sua indipendenza e terzietà, svolge a difesa degli interessi economico-finanziari unionali, per il regolare impiego delle considerevoli somme stanziate per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia.

Il ruolo “europeo” della Corte dei conti non solo investe le funzioni di controllo, ma incide pure sulla giurisdizione, allorché la violazione delle regole contabili si traduce nella *mala gestio*, che comporta un danno erariale, comprensivo anche del danno agli interessi finanziari dell’Unione. La consolidata giurisprudenza affermativa della giurisdizione della Corte rispetto a tutte le fattispecie di protezione del bilancio dell’Unione europea, in applicazione del principio di “assimilazione”, impone agli Stati membri di agire a tutela degli interessi europei con gli stessi mezzi e con le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione di quelli nazionali.

Compiti, questi, a cui la Corte può attendere con particolare efficacia, grazie alle sue articolazioni territoriali, equidistanti dallo Stato e dalle autonomie locali, a tutela delle collettività amministrate.

Concludo rilevando che la Corte dei conti, che ha attraversato 160 anni di storia, rispondendo costantemente nel tempo alle mutate esigenze della collettività, costituisce tuttora un elemento insostituibile di garanzia della forma istituzionale repubblicana.