



CONVEGNO

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI TERRITORIALI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI

29 maggio 2018

I controlli della Corte dei conti e la responsabilità amministrativo – contabile *

di ADRIANO GRIBAUDO

Trattare della funzione di controllo della Corte dei conti e dei relativi rapporti con le funzioni giurisdizionali, in particolare nell'ambito della responsabilità amministrativo-contabile, richiede necessariamente di occuparsi del quadro della struttura stessa della magistratura contabile e del relativo intreccio delle sue funzioni, così come voluta o meglio confermata dalla carta costituzionale con le previsioni di cui agli art. 100 co. 3 e 103 co. 2.

Va quindi ricordato che la Corte dei conti italiana nasce, sin dalla legge istitutiva 14 agosto 1862 n. 800, con questa anima "duale" in cui è intestataria di funzioni nettamente distinte ma strettamente intrecciate.

Non può infatti dimenticarsi che la citata legge nell'ambito di un medesimo articolo (art. 10), nell'esordio della disciplina delle attribuzioni della prima magistratura del neonato stato unitario, attribuiva alla Corte dei conti tanto compiti di controllo quanto di natura giurisdizionale. Si trattava di funzioni aventi natura di controllo, sulle spese dello stato, sulle riscossioni delle entrate, sulla corretta gestione degli agenti dello stato, sul conto generale dell'amministrazione delle Finanze, nonché di una ulteriore funzione nettamente distinta, quale quella di giudicare i conti degli agenti contabili e delle relative responsabilità, che tuttavia era ritenuta evidentemente un naturale completamento del peculiare ruolo attribuito alla Corte del nuovo Stato.

Dunque il legislatore del 1862 realizzava concretamente una precisa idea di Cavour, espressa 10 anni prima, nella notoria affermazione secondo cui *"è assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile"*.

Con la Costituzione del 1948 viene confermata questa visione e quanto all'esercizio della funzione di controllo la Corte dei conti è collocata nell'ambito degli "Organi ausiliari".

E' peraltro noto che secondo la lettura comunemente fornita, al di là della collocazione formale nell'ambito dell'art. 100, la Corte è intesa non semplicemente in rapporto di ausiliarità con il Governo, ma soprattutto con il Parlamento nell'ambito della propria funzione referente. Basti ricordare che già nei lavori dell'Assemblea Costituente Costantino Mortati definì la Corte *"organo ausiliario del Parlamento"*.

Dall'attribuzione in capo alla medesima magistratura di compiti del tutto differenti, quali sono le funzioni di controllo e referenti, nonché le funzioni di giudice segnatamente nell'ambito della responsabilità amministrativa sono derivati tuttavia delicati problemi circa i rapporti tra le diverse strutture della magistratura contabile ed il complessivo equilibrio derivante dal suddetto assetto.

La questione del raccordo tra le due diverse funzioni con il precipitato inerente l'esatta delimitazione dei rapporti esistenti tra gli uffici e le sezioni di controllo e gli uffici di procura, chiamati a effettuare le indagini per le ipotesi di responsabilità erariale, è emerso con evidenza all'indomani delle riforme legislative dell'inizio del 1994 determinanti, da un lato, il rafforzamento della funzione di controllo successivo sulla gestione e contestualmente un consistente ridimensionamento dell'area del controllo preventivo di legittimità.

In tale contesto maturarono posizioni assai diversificate all'interno della stessa magistratura contabile, dividendosi il campo i sostenitori dell'utilità diretta del controllo sulla gestione per l'emersione e la punizione dei responsabili di sprechi di risorse pubbliche e coloro che intesero le due funzioni (controllo di gestione e azione

di responsabilità) in modo nettamente e rigidamente separato, al punto da mettere in discussione ogni eventuale flusso comunicativo tra i due uffici.

Subito dopo l'approvazione delle leggi di riforma del 1994 alcune regioni impugnarono le disposizioni legislative attributive alla Corte dei conti del controllo successivo sulla gestione, lamentando una serie di violazioni di disposizioni costituzionali a detrimento dell'autonomia regionale. La Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 29/1995 ebbe l'occasione di fornire significativi chiarimenti, segnatamente in ordine al rapporto esistente tra le due funzioni della Corte dei conti. Affermò che, all'esito dell'attività esercitata in sede di controllo sulla gestione, potesse essere attivato un giudizio per la responsabilità contabile dei pubblici funzionari, ove emergessero situazioni censurabili come spreco di risorse pubbliche. Precisò altresì, fornendo un'interpretazione volta ad assicurare un equilibrio complessivo in ordine alla cointestazione delle funzioni in capo alla magistratura contabile, che fosse possibile avviare un giudizio di responsabilità sulla base di una notizia acquisita nell'ambito del controllo sulla gestione, ma che i rapporti tra uffici di controllo e di procura dovessero arrestarsi alla mera comunicazione del fatto, dovendosi evitare dunque un ulteriore flusso comunicativo di atti ed altro materiale istruttorio.

In altre parole, secondo i giudici costituzionali, il controllo sulla gestione, definito chiaramente quale controllo collaborativo, non può in alcun modo essere finalizzato all'edificazione di un successivo giudizio di responsabilità. Va poi ricordato che successivamente i timori circa il fatto che il controllo in questione "*facesse da cinghia di trasmissione e moltiplicatore di possibili azioni di responsabilità*" non vennero affatto meno, tanto che nel 1997, in sede di lavori della Commissione "Bicamerale", fu proposta la separazione delle due funzioni intestate alla Corte dei conti, intendendo mantenersi in capo a quest'ultima esclusivamente le attribuzioni di controllo.

Venendo a tempi più recenti va rammentato come la stessa funzione di controllo sia mutata, si sia significativamente evoluta ed arricchita di contenuti rispetto al recente passato ed il fatto che la natura "collaborativa" del controllo, connotazione su cui tanto ha insistito per anni la giurisprudenza, anche costituzionale, oggi appaia sempre più residuale o comunque confinata, espandendosi sempre più un'attività di controllo, segnatamente ad opera delle sezioni regionali, con una caratterizzazione "forte" al punto da essere chiamata, in vari casi, ad assumere misure vincolanti per gli enti controllati, tanto da poter affermare di essere, in questi casi, innanzi ad un controllo "co-gente-interdittivo".

In tale rinnovato quadro i dubbi che per anni hanno animato e diviso gli operatori e gli interpreti circa la delicatezza delle questioni dei rapporti uffici di controllo –uffici di procura, in particolare in termini di possibilità di denuncia di ipotesi di danno erariale non paiono più avere cittadinanza. Del resto il Codice della giustizia contabile approvato con d.lgs n. 174/2016, all'art. 52 co. 4 prevede espressamente l'esistenza di un onere di segnalazione in capo ai magistrati della Corte dei conti, assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo, di fatti fonte di responsabilità erariali. D'altronde le interrelazioni esistenti tra le diverse funzioni della Corte dei conti oggi sono disciplinate anche in altre norme del Codice, quali gli art. 69 co. 2 e 95 co. 4, circa la rilevanza che assumono i pareri resi dalle sezioni di controllo nell'ambito dei giudizi di responsabilità. Oggi i rapporti istituzionali tra le due diverse "anime" della Corte risultano ormai essere molteplici e sono in atto anche alcune "contaminazioni", si pensi ad esempio all'evoluzione delle procedure utilizzate da numerose sezioni di controllo, che sta conducendo ad una sorta di "giurisdizionalizzazione" del controllo, pur in assenza di un codice o di un testo unico dei controlli e delle relative norme procedurali.

* Per approfondimenti sulla tematica: cfr. Gribaudo A, Patumi R. (a cura di), "I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici", Maggioli, 2018, cap. 13.

