

# L'unitarietà delle funzioni della Corte dei conti

DI GIANCARLO ASTEGIANO

In occasione di un incontro di studio in onore e memoria di Fabio Viola è utile dedicare qualche breve riflessione alla pluralità ed unitarietà delle funzioni della Corte dei conti, che era profondamente radicata nel suo spirito e nella sua attività.

L'unitarietà delle funzioni svolte dalla magistratura contabile è declinabile in relazione a tre profili: istituzionale, ordinamentale e formativo – culturale.

Partendo dal profilo istituzionale, è necessario premettere che, soprattutto in questo periodo, istituzionale, le questioni che riguardano l'organizzazione ed il funzionamento della magistratura, in generale, occupano una parte significativa del dibattito pubblico.

Infatti, non solo sono in fase di attuazione interventi di riforma dei codici di procedura ma sono in discussione possibili modifiche ordinamentali destinate ad incidere sulla stessa organizzazione e funzionamento della magistratura, anche in relazione alla unitarietà o meno della carriera.

Anche in relazione alla specifica posizione della Corte dei conti è in corso un dibattito, che si svolge a più livelli (politico, giornalistico, accademico), in ordine alle sue competenze, giurisdizionali e di controllo, consolidate da alcuni anni, che sono oggetto di riflessione finalizzata, anche, al cambiamento od alla modifica di alcune delle sue attribuzioni, sia nel settore del controllo che della giurisdizione. Da ultimo, è stato presentato in Parlamento un disegno di legge diretto ad incidere sia sulla giurisdizione di responsabilità che sull'espletamento delle attività di controllo, prospettando soluzioni che appaiono in contraddizione con i compiti di tutela delle risorse pubbliche, propri della magistratura contabile<sup>(1)</sup>.

È indubbio che il Parlamento ha il diritto – dovere di esercitare i poteri di sua competenza per migliorare il funzionamento delle singole istituzioni e, quindi, anche della magistratura, sia ordinaria che contabile, dovendo osservare, però, le previsioni della Costituzione vigente, ovvero dando corso a specifiche modifiche.

Tuttavia, sia con riferimento alla Costituzione vigente che in sede di (eventuale) modifica delle previsioni costituzionali, il legislatore, ordinario o costituzionale, non può omettere di considerare la natura, le funzioni e gli scopi dei singoli istituti sui quali intende intervenire.

Limitando l'analisi, ovviamente, alla Corte dei conti, occorre mettere in luce le peculiarità delle funzioni della magistratura contabile, come disegnate dalla Costituzione vigente e, in particolare, dagli artt. 100, 103 e 108, che garantiscono la situazione attuale, ma che possono essere oggetto di modifica da parte del legislatore costituzionale.

In proposito, però, occorre considerare che è la natura stessa della Corte dei conti che ne giustifica non solo l'esistenza ma, anche, la conformazione attuale; ciò non significa che non si possano cambiare, rivedere o modificare alcuni dei compiti o le modalità del loro esercizio per rendere un migliore servizio alla collettività.

---

<sup>1</sup> Si tratta del Disegno di legge A.C. 162, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale", presentato in data 19 dicembre 2023, e assegnato per l'esame alle Commissioni competenti il 26 febbraio 2024.

A ben guardare i compiti affidati nel corso degli anni alla Corte, sin dalla sua istituzione, la giustificazione della sua esistenza è data dalla qualifica di “*magistratura di scopo*” che si caratterizza perché tutte le sue funzioni sono conformate, indirizzate e finalizzate alla tutela delle risorse pubbliche nell’interesse della collettività ovvero dello Stato comunità.

In altri termini, le varie funzioni della Corte sono dirette a preservare le risorse pubbliche.

A questo proposito se si analizzano le varie competenze in materia di controllo si intravede come lo scopo di ciascuna di esse non sia repressivo, ma indirizzato, in varie forme, a favorire processi di autocorrezione dell’Amministrazione o, comunque, a far sì che vengano adottati provvedimenti diretti a superare le criticità individuate in sede di verifica che, direttamente o indirettamente, incidono negativamente su un efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

Anche la giurisdizione, di responsabilità e sui conti giudiziari, non ha natura sanzionatoria ma risarcitoria del pregiudizio patrimoniale subito dall’Ente pubblico e, quindi, dalla collettività, in conseguenza di comportamenti illeciti di funzionari pubblici, con la presenza di meccanismi di determinazione del danno particolarmente delicati perché diretti, da un lato, ad addebitare al responsabile la quota di danno da lui direttamente causata (responsabilità parziaria negli illeciti colposi)<sup>(2)</sup> e, dall’altro, a determinare la quota destinata a rimanere a carico della collettività<sup>(3)</sup>.

In questo contesto, l’unitarietà delle funzioni della Corte dei conti è strutturata e conformata in modo che ciascuna di esse sia autonoma e non servente rispetto all’altra, trovando quale momento unitario lo svolgimento delle funzioni a tutela delle risorse della collettività.

Passando al secondo profilo, inerente al raccordo ordinamentale fra le funzioni della Corte, è appena il caso di rilevare che la reciproca autonomia delle attività di controllo e giurisdizionali si è consolidata negli anni e il rapporto fra esse ha trovato, da ultimo, una compiuta delimitazione nel Codice di giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, (in seguito c.g.c.) che, anche riprendendo istituti introdotti da interventi normativi recenti, ha delineato una prima disciplina organica delle “interferenze” fra le attività giurisdizionali e di controllo<sup>(4)</sup>.

Innanzitutto, il Codice ha regolamentato l’ “*onere di segnalazione*” prevedendo che “i magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell’esercizio delle loro funzioni” (art. 52, c. 4, c.g.c.).

All’esito di un lungo dibattito sulla natura dei pareri resi dalle Sezioni di controllo agli Enti locali in materia di contabilità pubblica, il codice ha previsto e disciplinato gli effetti dei pareri resi, stabilendo, espressamente, che devono essere considerati sia dal pubblico ministero contabile in sede istruttoria che dal giudice nella decisione del giudizio. Infatti, il pubblico ministero è tenuto ad archiviare l’istruttoria per assenza di colpa grave «*ove valuti che l’azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla*

---

2 Val la pena richiamare l’attenzione sull’art. 83 del Codice di giustizia contabile secondo il quale “*Quando il danno è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali è pronunciata la sentenza.*”

3 Al riguardo, particolarmente significativo è il c. 1-bis, dell’art. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che prevede: “*Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall’amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.*”

4 In proposito, per un’analisi completa si rinvia alla Relazione sull’attività, presentata dal Presidente della Corte dei conti in sede di inaugurazione dell’anno giudiziario 2024 e alla parallela memoria depositata dal Procuratore generale, rinvenibili in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

*Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi*” (art. 69, c. 2). Analogamente, “*il giudice, ai fini della valutazione dell’effettiva sussistenza dell’elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo [...]*» (art. 95, c. 4, c.g.c.).

È stato articolato compiutamente il giudizio relativo alle fattispecie sanzionatorie (art. 133 – 136 c.g.c.), che si presentano come speciali ed eccentriche rispetto alla ordinaria responsabilità amministrativa e, quindi, sono delineate con precisione dal legislatore. In relazione ad esse vi è stretta connessione tra le attività di controllo e giurisdizionali, tanto che l’azione per l’applicazione della sanzione può essere proposta dal pubblico ministero contabile d’ufficio “o su segnalazione della Corte nell’esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo” (art. 133, c. 1, c.g.c.). In relazione alle fattispecie sanzionatorie i profili di connessione fra attività di controllo e giurisdizione sono maggiori poiché alcuni dei comportamenti sanzionati sono destinati ad emergere nell’ambito dello svolgimento delle attività di controllo.

Inoltre, è stata ripresa e riordinata la disciplina della giurisdizione esclusiva “*in tema di contabilità pubblica*” delle Sezioni riunite in speciale composizione in relazione a provvedimenti del controllo che possono richiedere un riesame in sede giurisdizionale in ragione della loro natura peculiare e dell’incidenza che possono avere sull’organizzazione e funzionamento degli enti pubblici interessati e, in sostanza, dell’allocazione delle risorse pubbliche.

I casi nei quali gli atti delle Sezioni del controllo possono essere impugnati e, quindi sottoposti al giudizio in unico grado delle sezioni riunite in speciale composizione sono tassativi e sono analiticamente individuati all’art. 11, c. 6, c.g.c..

Il codice ha previsto un unico grado di giudizio affidato ad un collegio delle Sezioni riunite composto dal Presidente e, in modo paritario, da magistrati delle Sezioni giurisdizionali e di quelle del controllo (art. 11, c. 6 e 7). In proposito, occorre evidenziare che la particolare composizione del Collegio evidenzia, ulteriormente, l’unitarietà delle funzioni della Corte dei conti e la loro stretta connessione.

Da ultimo, in relazione al profilo formativo e culturale, particolarmente caro a Fabio Viola, è utile osservare che la peculiare natura delle funzioni della Corte dei conti, “magistratura di scopo” alla quale è affidato il compito di tutelare le risorse pubbliche, favorisce la piena formazione della figura del magistrato contabile che deve essere in grado di svolgere sia le funzioni di controllo che giurisdizionali, consentendo a ciascuno di svolgere il percorso professionale sia unicamente all’interno di una delle due aree che passando dall’una all’altra. La natura unitaria della formazione e della figura professionale del magistrato contabile è evidenziata, anche, come si è appena visto, dai compiti affidati alle sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione che decidono su atti del controllo con un collegio a composizione mista e paritaria fra magistrati assegnati a funzioni di controllo e a funzioni giurisdizionali.

In entrambe i casi, però, i punti di contatto e le interferenze fra le due funzioni impongono che sia mantenuta la unitaria conformazione della figura del magistrato contabile, sia in sede di reclutamento che di successiva costante formazione professionale, indirizzata a favorire la visione unitaria dei compiti della magistratura contabile quale “magistratura di scopo” deputata, nello svolgimento di tutte le sue funzioni, alla tutela delle risorse dello Stato comunità.