Corte dei conti
Via Antonio Baiamonti, 25
00195 Roma
Tel. +39 0638761
Fax +39 0638763477
www.corteconti.it

La Corte dei Conti.
Uno strumento di difesa insostituibile per i cittadini.

Corte dei conti

Quadro raffigurante Vittorio Emanuele II con cartiglio recante la dicitura:
È istituita una Corte dei conti.
Essa si compone di un Presidente,
di un Presidente di Sezione, di cinque
Consiglieri, di sei Maestri
Ragionieri, di un Segretario Generale,
di un Vice Segretario Generale
e di un personale dell'Ufficio.
dat. Torino il 30 ottobre 1859.

La Corte dei conti, unitaria ma dislocata sull'intero territorio, deve esserci ovunque vi siano risorse pubbliche così che attraverso il duplice e sinergico potere del controllo e della giurisdizione dà al Parlamento l'ausilio della giuridica certezza di dati e risultanze, necessaria per le scelte che ad esso solo competono; dà al contribuente la ragionevole garanzia di un uso del denaro sottratto al singolo, per soddisfare i bisogni della collettività, conforme non solo alla legge ma anche alle regole di sana gestione; dà al Governo la sicurezza del vigilare sull'attuazione amministrativa dei piani e programmi; dà agli organi della comunità del territorio ogni apporto utile all'efficacia e alla legittimità dell'azione amministrativa, nel quadro dello Stato-comunità; dà al cittadino, con l'assicurare la trasparenza dei pubblici poteri, maggiore fiducia nelle istituzioni perché possa sentirsene, concretamente, parte consapevole e attiva.

Tutto questo la Corte deve e può fare purché vi sia l'intento unico e concorde dei suoi magistrati e funzionari consapevoli dell'assoluta necessità che la Corte, unitaria, sia unanimemente percepita quale indispensabile elemento di utilità effettiva per il Paese e non certo per sé stessa.

Tullio Lazzaro
Presidente della Corte dei conti

"È assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile"
Cavour 1852

Sommario

Pag. 8 *1. Corte dei conti. Natura. Status. Funzioni.*
- Perché una Corte dei conti?
- Cos'è la Corte dei conti?
- Qual è la posizione della Corte dei conti nell'ordinamento?
- Quali sono i rapporti della Corte dei conti con il Governo ed il Parlamento?
- Da chi è composta la Corte dei conti?
- Come viene nominato il Presidente della Corte dei conti?
- Come viene assicurata l'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti?
- Quali sono le funzioni della Corte dei conti?

Pag. 11 *2. Le funzioni di controllo della Corte dei conti*
- Qual è lo scopo del controllo?
- Quali controlli svolge la Corte dei conti?

Pag. 12 *A. Il controllo preventivo di legittimità su atti*
- Quali sono gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità?
- Come si svolge il procedimento di controllo?
- Cos'è la "registrazione con riserva"?
- Quali sono le caratteristiche del procedimento di controllo preventivo su atti?

Pag. 15 *B. Il controllo successivo sulla gestione*
- Qual è lo scopo del controllo sulla gestione?
- Come viene svolto il controllo sulla gestione?
- Quali sono le amministrazioni pubbliche sottoposte al controllo sulla gestione?
- Anche le regioni sono sottoposte a detto controllo?
- E i comuni?
- In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi comunitari?
- Come avviene la programmazione del controllo?
- Qual è l'esito del controllo sulla gestione?
- Come si valuta l'efficacia del controllo sulla gestione?
- Qual è la differenza fra controllo di legittimità su atti e controllo sulla gestione?
- Quali sono le caratteristiche del procedimento di controllo sulla gestione?

Pag. 20 *C. Il controllo economico finanziario*

Pag. 20 *C.1 Il controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati*
- Quali sono gli enti controllati dalla Corte dei conti?
- Qual è lo scopo del controllo della Corte sugli enti sovvenzionati?

• Come si svolge il controllo sugli enti?
• Qual è l'esito del controllo?
• Qual è la natura del procedimento di controllo sugli enti?

Pag. 22 *C.2 Il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato*
Cos'è il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato?
In cosa consistono le valutazioni della Corte dei conti in sede di parificazione?

Pag. 23 *C.3 l controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa*
In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa?
Come viene svolto il controllo?
Qual è la natura del procedimento di controllo sulle leggi di spesa?

Pag. 24 *C.4 La certificazione finanziaria dei contratti collettivi nazionali di lavoro*
• In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi di lavoro?
• Cosa succede se la Corte dei conti non certifica il contratto collettivo?
• La Corte dei conti ha poteri di controllo in relazione alla contrattazione integrativa?

Pag. 25 *C.5 l referti sulla finanza regionale e locale*
• In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale e locale?

Pag. 25 *C.6 Il controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci di province, comuni ed enti del servizio sanitario nazionale*
• In cosa consiste il controllo di regolarità contabile e finanziaria sugli enti territoriali?

Pag. 27 *3. Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti*
• Perché una giurisdizione contabile?
• Quali sono le funzioni giurisdizionali che svolge la Corte dei conti ?
• Quali sono le caratteristiche della giurisdizione della Corte dei conti ?

Pag. 28 *A. Le funzioni giurisdizionali in materia di responsabilità amministrativa e contabile*

Pag. 28 *A.1 La responsabilità amministrativa*
• Che cos'è la responsabilità amministrativa?
• Qual è la differenza tra la responsabilità amministrativa e la responsabilità civile dei funzionari?
• E il rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità penale dei funzionari?
• Qual è lo scopo della responsabilità amministrativa?
• Quali sono i soggetti che possono essere chiamati a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa?

Pag. 29 *A.2 l presupposti della responsabilità amministrativa*
• Quali sono i presupposti della responsabilità amministrativa?
• Cosa si intende per colpa grave?
• Vi sono dei casi in cui il funzionario può evitare la responsabilità?
• Come si individua il danno da risarcire?

• Il responsabile deve risarcire l'intero danno?
• Cos'è la riduzione dell'addebito?

Pag. 32 *B. L'azione di responsabilità ed il Pubblico Ministero contabile*
• Da chi viene esercitata l'azione di responsabilità amministrativa?
• Qual è lo status del Pubblico Ministero contabile?
• Qual è l'organizzazione dell'Ufficio del Pubblico Ministero?
• Entro quanti anni può essere esercitata dal P.M. l'azione di responsabilità?
• In base a quali elementi il P.M. contabile avvia le proprie indagini?
• Come avviene la raccolta delle prove da parte del P.M. contabile?
• Cos'è l'invito a dedurre?

Pag. 37 *C. Il giudizio di responsabilità*
• Come si individua il giudice competente?
• Come si svolge il processo di responsabilità?
• Quali sono i poteri delle parti nel processo e quelli del giudice?
• Quali effetti produce la sentenza della Corte dei conti?
• La sentenza può essere appellata?
• Qual è il giudice d'appello?
• Chi giudica sugli eventuali conflitti di competenza e sulle questioni di diritto?
• In quali casi si può ricorrere in Cassazione?

Pag. 39 *D. La responsabilità contabile e il giudizio di conto*
• Che cosa si intende per responsabilità contabile?
• Qual è la differenza tra la responsabilità contabile e quella amministrativa?
• Quali sono gli agenti contabili?
• Cos'è il giudizio di conto?
• Come viene attivato e come si svolge il giudizio?
• Come si conclude il giudizio?

Pag. 40 *E. Le funzioni giurisdizionali in materia pensionistica*
• Quali sono le competenze giurisdizionali della Corte in materia pensionistica?
• Su quali tipi di pensioni giudica la Corte dei conti?
• Come si instaura il giudizio?
• Entro quanto tempo può essere proposto il ricorso?
• È ammesso un ricorso cautelare?
• È necessario il patrocinio di un avvocato?
• Come si svolge il giudizio?
• La sentenza può essere appellata?

1. Corte dei conti. Natura. Status. Funzioni

Perché una Corte dei conti?

In ogni ordinamento democratico è previsto che un organo di rilievo costituzionale, posto in posizione di autonomia ed indipendenza rispetto al Governo e al Parlamento, vigili sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, sul rispetto degli equilibri finanziari complessivi, sulla regolarità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Cos'è la Corte dei conti?

La Corte dei conti è un organo di rilievo costituzionale, autonomo ed indipendente da altri poteri dello Stato cui la Costituzione affida importanti funzioni di controllo (art. 100 Costituzione) e giurisdizionali (art. 103 Costituzione).

Qual è la posizione della Corte dei conti nell'ordinamento?

La Corte dei conti è definita dalla Costituzione "organo ausiliario" nel senso che coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di controllo ed indirizzo politico, esecutive e di amministrazione attiva.

Il fatto che le funzioni svolte dalla Corte dei conti siano in qualche modo "a servizio" di altre funzioni, non incide su natura e prerogative della Corte che è considerata come Organo neutrale, indipendente ed autonomo rispetto al Parlamento ed al Governo, e che svolge le proprie funzioni non solo nell'interesse degli organi "ausiliati" e della pubblica amministrazione, ma anche dello Stato collettività.

Quali sono i rapporti della Corte dei conti con il Governo ed il Parlamento?

La Corte dei conti è del tutto indipendente sia nei confronti del Governo che del Parlamento.
Il rapporto con il Governo si manifesta, principalmente, nell'ambito delle funzioni di controllo sugli atti (vedi voce: controllo di legittimità) cosa che, però, non comporta alcuna interferenza fra i reciproci ambiti dei due organi, ciascuno indipendente e sovrano nella rispettiva sfera di attribuzione.
Quanto al rapporto con il Parlamento, esso si è progressivamente consolidato rendendo, al fine dell'esercizio delle funzioni legislative e di indirizzo e controllo politico sull'esecutivo, le camere elettive le principali e naturali destinatarie dei risultati dei controlli della Corte dei conti.
La progressiva espansione delle funzioni di controllo a scopo di referto agli organi elettivi, svolte della Corte dei conti (vedi voci: controllo economico finanziario e controllo sulla gestione), ha maggiormente accentuato la cosiddetta funzione "ausiliaria" dell'Istituto nei confronti di Camera e Senato.

Da chi è composta la Corte dei conti?

Il personale della Corte dei conti è costituito da magistrati e da impiegati amministrativi. I magistrati, distinguibili unicamente per le funzioni, sono: il Presidente, il Presidente aggiunto, il Procuratore Generale, il Procuratore Generale aggiunto, i Presidenti di Sezione, i Consiglieri, i primi Referendari ed i Referendari.
Il personale amministrativo è composto da personale dirigente e da personale non dirigente.

Come viene nominato il Presidente della Corte dei conti?

Per garantire l'autonomia ed indipendenza dell'Istituto, la legge 21 luglio 2000 n. 202 prevede che il Presidente della Corte dei conti sia nominato tra i magistrati della stessa Corte che abbiano effettivamente esercitato, per almeno tre anni, funzioni di Presidente di sezione ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o istituzioni dell'Unione europea.
La procedura di nomina prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del

Consiglio di Presidenza. Con decreto-legge 24 dicembre 2003 n. 354, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2004 n. 45 è stato istituito il posto di Presidente aggiunto.

Come viene assicurata l'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti?

L'autonomia e l'indipendenza della Corte dei conti viene garantita sia attraverso la procedura di nomina dei vertici istituzionali, sia attraverso particolari procedure di selezione per concorso pubblico e nomina dei magistrati contabili.
Mezzi dell'indipendenza dell'Istituto e dei suoi componenti sono, tra gli altri, l'inamovibilità dei magistrati, la previsione del Consiglio di Presidenza, l'autonomia finanziaria ed organizzativa della Corte dei conti.

Quali sono le funzioni della Corte dei conti?

La Corte dei conti svolge funzioni di controllo (art. 100 Costituzione) e funzioni giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge (art. 103 Costituzione).
Accanto a queste, svolge anche funzioni amministrative (esempio: provvedimenti concernenti lo status economico e giuridico dei propri dipendenti) e consultive (pareri al Governo ed ai Ministri in ordine ad atti normativi e provvedimenti; pareri in materia di contabilità pubblica a richiesta di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane).

2. Le funzioni di controllo della Corte dei conti

Qual è lo scopo del controllo?

Nelle relazioni tra enti ed organi amministrativi può essere necessario un riesame di un singolo atto amministrativo o dell'attività amministrativa nel suo complesso da parte di un altro organo.
Il controllo di legittimità serve ad assicurare che un atto o un'attività siano conformi alla legge.
Il controllo sulla gestione serve invece a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi posti dalla legge.

Quali controlli svolge la Corte dei conti?

La Corte dei conti in base alla Costituzione (art. 100) svolge:

- un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo;
- un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato;
- un controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Si tratta di un controllo esterno e neutrale svolto in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dal governo o dall'amministrazione.
Accanto a dette funzioni, individuate in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, ve ne sono altre, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 97 della Costituzione (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica).
In particolare, la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma completa delle funzioni di controllo della Corte dei conti, riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche,

nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (legge 7 agosto 1990 n. 241).
Altre leggi sono intervenute attribuendo alla Corte dei conti importanti funzioni di controllo/referto quali:

- il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 17 della legge 31 dicembre 2009 n. 196);
- referti speciali (esempio referto sul costo del lavoro pubblico ed altri referti speciali);
- certificazione dell'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e bilancio finanziario dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 47 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni);
- referti sulla finanza regionale e locale.

In sintesi, fra i controlli svolti dalla Corte dei conti possono distinguersi tre principali tipologie:

- il controllo preventivo di legittimità su atti;
- il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche;
- il controllo economico/finanziario con funzione referente.

A. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti

Quali sono gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità?

La Corte dei conti, in base alla Costituzione, accerta che gli atti dell'esecutivo siano conformi a norme di legge, in particolare a quelle del bilancio.
Fino al decreto-legge 15 marzo 1993 n. 143, più volte reiterato ed i cui effetti furono poi fatti salvi dalla legge n. 19 del 14 gennaio 1994, erano soggetti al controllo preventivo di legittimità:

- i decreti del Presidente della Repubblica (eccettuati gli atti di indirizzo politico);
- alcuni decreti ministeriali.

La legge 23 agosto 1988 n. 400 aveva già escluso dal controllo preventivo di legittimità i decreti-legge ed i decreti legislativi delegati (esclusione considerata legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n.406/1989).
La legge 14 gennaio 1994 n. 20, come modificata dal decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, ha ulteriormente ridotto il numero di atti dell'esecutivo e di gestione del bilancio sottoposti al controllo preventivo di legittimità; recentemente con il decreto–legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il controllo è stato esteso agli atti relativi a consulenze ed incarichi.
Ai sensi dell'art. 3 comma 1 sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità:

- provvedimenti emanati a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 2 legge 23 agosto 1988 n. 400);
- atti del Presidente del Consiglio dei ministri e atti dei ministri aventi ad oggetto la dotazione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa;
- atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie;
- provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o di assegnazione dei fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui sopra;
- provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare;
- decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi di qualunque importo; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato;
- decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese a carico degli esercizi successivi;
- atti che il Presidente del consiglio richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo, in relazione a situazioni di continua e diffusa irregolarità rilevate in sede di controllo successivo;
- decreti di cui all'art. 21, comma terzo, della legge 23 agosto 1988 n. 400 (il terzo comma dell'art. 21 è stato abrogato dal decreto legislativo n. 303 del 1999, relativo al riordino della Presidenza del Consiglio);
- atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;
- atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Come si svolge il procedimento di controllo?

Il procedimento inizia con l'invio dell'atto sottoposto a controllo al competente ufficio della Corte dei conti.
Ove l'atto sia ritenuto legittimo, la Corte lo ammette al visto e alla registrazione.
Da quel momento l'atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici.
Nell'eventualità in cui la Corte dubiti della legittimità dell'atto inizia una fase del procedimento disciplinata, da ultimo, dalla legge 24 novembre 2000 n. 340 che, per evitare ritardi nel compimento dell'azione amministrativa, deve essere ultimata entro termini perentori (sessanta giorni, salvo eccezionali ipotesi di sospensione).

Cos'è la "registrazione con riserva"?

Nel caso in cui il controllo riguardi un atto governativo, ai sensi dell'art. 25 del T.U. n. 1214 del 1934, l'amministrazione interessata, in caso di rifiuto di registrazione, può chiedere un'apposita deliberazione da parte del Consiglio dei ministri, il quale, a propria volta, può ritenere che l'atto risponda ad interessi pubblici superiori e debba avere comunque corso.
In questo caso la Corte dei conti pronuncia a Sezioni riunite, le quali, ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto, ordinano la registrazione dell'atto e vi appongono il visto con riserva.
L'atto registrato con riserva acquista piena efficacia, ma può dare luogo ad una responsabilità politica del Governo, in quanto la Corte trasmette periodicamente al Parlamento l'elenco degli atti registrati con riserva.
Per alcuni atti, contemplati dall'art. 25 T.U. 12 luglio 1935 n.1214 "il rifiuto di registrazione è assoluto e annulla il provvedimento".

Quali sono le caratteristiche del procedimento di controllo preventivo su atti?

La Corte costituzionale (sentenza n. 226 del 12 settembre 1976) ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo, il potere di sollevare in via incidentale eccezioni di legittimità costituzionale (il potere, cioè, di chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione delle leggi poste alla base dell'atto controllato), con ciò stesso assimilando il procedimento di controllo ad un procedimento di natura giurisdizionale, dal momento che la Corte dei conti "si trova come qualunque altro giudice a dover raffrontare i fatti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono".

B. Il controllo successivo sulla gestione

Qual è lo scopo del controllo sulla gestione?

Per la legge 14 gennaio 1994 n. 20 e successive modifiche la Corte dei conti, nell'esercizio di detta funzione è chiamata a verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".

Come viene svolto il controllo sulla gestione?

La Corte può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni ed accertamenti diretti.

Quali sono le amministrazioni pubbliche sottoposte al controllo sulla gestione?

La Corte dei conti può sottoporre al controllo sulla gestione le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 e cioè: le amministrazioni dello Stato, ivi comprese gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le gestioni fuori bilancio ed i fondi di provenienza comunitaria.

Anche le regioni sono sottoposte a detto controllo?

La Corte dei conti, sulla base delle norme vigenti, svolge il controllo sulla gestione nei confronti delle amministrazioni regionali al fine della verifica del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio e di programma.
La Corte costituzionale in importanti pronunce (sentenza 25 gennaio 1995 n. 29; 20 luglio 1995 n. 335; 30 dicembre 1997 n. 470) ha ritenuto compatibile il controllo della Corte dei conti con l'autonomia delle regioni.
Per la Corte costituzionale, il sistema dei controlli non contrasta con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita, ma si armonizza con essa per assicurare che ogni settore della pubblica amministrazione risponda al modello tracciato dall'art. 97 della Costituzione (principio del buon andamento dei pubblici uffici).
La stessa Corte ha individuato negli articoli 97, 28 (responsabilità dei funzionari pubblici), 81 (tendenziale equilibrio del bilancio), 119 (coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle province, dei comuni) il fondamento costituzionale del controllo sulla gestione.
Le intervenute modifiche del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), rafforzano il ruolo della Corte dei conti di garante del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle regioni, province, comuni e città metropolitane e ampliano gli ambiti del controllo sulla gestione in vista di obiettivi di sana gestione finanziaria.

E i comuni?

La legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha mantenuto in vigore, per gli enti locali, i controlli già previsti dalla legge 26 febbraio 1982 n. 51 e successive modifiche (e cioè, l'esame dei conti consuntivi delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, con esito di referto al Parlamento).
Il testo unico sulle autonomie locali 18 agosto 2000 n. 267, capo IV, titolo VI, parte I, art. 148, per quel che concerne il controllo sulla gestione degli enti locali, ha rinviato alle norme della legge 14 gennaio 1994 n. 20.
Per quel che riguarda gli intervenuti mutamenti costituzionali valgono le stesse considerazioni svolte per le regioni e cioè una valorizzazione dei controlli sulla gestione della Corte dei conti quale strumento per garantire (anche attraverso analisi comparative tra le varie realtà locali) la maggior economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi comunitari?

La legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha previsto il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti anche sui fondi di provenienza comunitaria.
Nell'ambito di detta funzione la Corte dei conti controlla la gestione del fondi strutturali comunitari, verificando l'utilizzazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa comunitaria e nazionale.
La Corte verifica anche la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle amministrazioni pubbliche.
Nell'esercizio di questa funzione la Corte dei conti collabora con la Corte dei conti europea e con gli altri istituti superiori di controllo europei e internazionali attraverso scambi di informazioni, valutazioni, dati ed altri elementi conoscitivi.
Al termine del riscontro la Corte dei conti riferisce al Parlamento e alle amministrazioni controllate.

Come avviene la programmazione del controllo?

Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono individuate in un programma di lavoro che la Corte approva ogni anno per l'anno successivo.
L'ambito oggettivo e soggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri quali l'importanza finanziaria, l'esistenza di notevoli rischi di irregolarità, i risultati di precedenti controlli, le richieste pervenute alla Corte da parte di altre istituzioni pubbliche, tra le quali occupano una posizione prioritaria le Commissioni parlamentari competenti (art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, come modificato al riguardo dall'art. 1, comma 473, della legge n. 296 del 2006).
Anche le risorse umane e strumentali sulle quali la Corte può contare per l'esercizio di detto controllo influenzano, come ovvio, la programmazione.
Il programma annuale viene preventivamente comunicato agli organi elettivi (presidenti di Camera e Senato e, nel caso di controlli sulle regioni, presidenti dei Consigli regionali) ed alle amministrazioni controllate.

Qual è l'esito del controllo sulla gestione?

A differenza del controllo preventivo di legittimità, l'esito del controllo non consiste nel mancato perfezionamento dell'efficacia di un atto, ma nella predisposizione di relazioni e osservazioni destinate alle amministrazioni controllate.
Scopo del controllo è, infatti, quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata economica, efficiente ed efficace ed abbia raggiunto gli obiettivi stabiliti. In caso di giudizio negativo, le amministrazioni dovranno attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione.
La Corte riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito.
Le relazioni della Corte vengono anche comunicate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento le proprie osservazioni.
Le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Corte ed agli organi elettivi le misure adottate a seguito delle osservazioni della Corte dei conti (art. 3, comma 6 della legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni). Nel caso in cui l'amministrazione non ritenga di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli sulle gestioni, è tenuta ad adottare, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti (art. 3, comma 64, della legge n. 244 del 2007).
Recentemente la legge 4 marzo 2009 n. 15 (art. 11) ha previsto una misura maggiormente incisiva per l'eventualità che la Corte dei conti riscontri, nell'ambito del controllo su gestioni pubbliche in corso di svolgimento, gravi irregolarità gestionali od altre fattispecie di gravi inefficienze gestionali. In tali casi infatti la Corte, accertate le cause in contradditorio con l'amministrazione, può darne comunicazione all'organo di governo (statale, regionale o dell'ente locale) competente, affinché questo adotti i provvedimenti necessari (ivi compresa la sospensione dell'impegno di somme già stanziate) ovvero comunichi alla Corte le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte medesima.

Come si valuta l'efficacia del controllo sulla gestione?

Il fatto che il controllo successivo sulla gestione, ferme restando le misure appena sopra descritte, sia ordinariamente privo di una vera e propria "sanzione" non deve indurre a ritenere che esso non sia efficace, dal momento che è teso a provocare dei meccanismi di correzione spontanea da parte delle amministrazioni controllate.
Nell'ipotesi in cui le amministrazioni non si attengano alle indicazioni del controllore potrà sempre scattare la responsabilità politica dei titolari degli organi ed uffici e,

sussistendone i presupposti, anche giuridica dei singoli funzionari ed amministratori, ove dalla condotta dei medesimi sia derivato un danno pubblico patrimoniale.
Non vi è, comunque, un rapporto diretto e tanto meno un automatismo, tra esito negativo del controllo sulla gestione (che riguarda un'attività) e responsabilità di singoli funzionari o amministratori pubblici.

Qual è la differenza fra controllo di legittimità sugli atti e controllo sulla gestione?

Fra i due tipi di controllo vi sono differenze circa:

- l'oggetto (singoli atti o attività amministrativa nel suo complesso);
- il parametro (conformità ex ante dell'atto a norme di legge, verifica ex post dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati);
- l'esito (inefficacia dell'atto, attivazione di meccanismi di adeguamento ed auto correzione da parte dell'amministrazione controllata).

Quali sono le caratteristiche del procedimento di controllo sulla gestione?

Il controllo sulla gestione a differenza del controllo preventivo di legittimità su atti è un controllo successivo di tipo collaborativo che, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995) ha un carattere essenzialmente empirico... " compiuto sulla base di criteri di riferimento e modelli operativi nascenti dalla comune esperienza". Non essendo il procedimento di controllo assimilabile ad un procedimento di natura giurisdizionale, la Corte dei conti, nell'esercizio di detta funzione, non può sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale (sentenza n. 29/1995) ovvero sollevare questioni pregiudiziali innanzi alla Corte di Giustizia CE ai sensi dell'art. 234 del Trattato sulle Comunità europee (ordinanze della Corte di Giustizia del 26 novembre 1999).

C. Il controllo economico finanziario

C.1 Il controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati

Quali sono gli enti controllati dalla Corte dei conti?

Nell'esercizio della funzione di controllo sulla gestione finanziaria previsto dall'art. 100 della Costituzione e dalla legge 21 marzo 1958 n. 259, la Corte controlla:

- gli enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato;
- gli enti che si finanziano con imposte, contributi, tasse che sono autorizzati ad imporre;
- gli enti che godono di un apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzia;
- le società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, fino a quando permanga la partecipazione maggioritaria dello Stato o degli altri pubblici poteri al capitale sociale (Corte costituzionale, sentenza 28 dicembre 1993 n. 466, resa in seguito a conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti).

Qual è lo scopo del controllo della Corte sugli enti sovvenzionati?

La Corte dei conti vigila affinché gli enti che gestiscono ingenti quote di risorse pubbliche, si attengano a parametri di legittimità ed improntino la loro gestione a criteri di efficacia ed economicità.

Come si svolge il controllo sugli enti?

La legge 21 marzo 1958 n. 259 ha previsto due modalità di controllo:

- quello svolto direttamente dall'apposito ufficio della Corte dei conti (Sezione controllo enti);
- quello svolto da un magistrato della Corte (art. 12) che partecipa alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'ente.

In entrambi i casi il controllo, che è sia di legittimità che di merito, è concomitante, cioè si svolge nel corso della gestione dell'ente, e ha per oggetto l'intera gestione finanziaria e amministrativa dell'ente stesso.

La Corte, in caso di accertata irregolarità nella gestione di un ente, può in ogni momento formulare i propri rilievi al Ministro del tesoro e al Ministro competente (art. 8 legge 1958/259).

Qual è l'esito del controllo?

Al termine di ogni esercizio finanziario la Corte dei conti adotta una pronuncia nella quale effettua le proprie valutazioni sulla gestione finanziaria dell'ente controllato. La relazione viene inviata al Parlamento per l'esercizio del suo controllo politico finanziario.

La relazione viene anche inviata all'ente controllato nonché ai Ministeri vigilanti per far loro adottare i provvedimenti necessari a rimuovere le eventuali irregolarità contabili, amministrative e gestionali riscontrate, nonché per migliorare la gestione.

Qual è la natura del procedimento di controllo sugli enti?

Il controllo sugli enti sovvenzionati differisce sia dal controllo di legittimità (preventivo o successivo) su atti, sia dal controllo sulla gestione, essendo partecipe dei caratteri sia dell'uno che dell'altro.

La Corte costituzionale italiana ha ritenuto che la Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo sugli enti, rappresentata dal Presidente della Corte dei conti, è potere dello Stato legittimato a sollevare conflitto di attribuzione con gli altri poteri dello Stato (Corte costituzionale, sentenza n. 457 del 23 dicembre 1999).

C.2 Il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato

Cos'è il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato?

Il giudizio di parificazione del rendiconto è il giudizio volto ad accertare la conformità dei risultati del rendiconto dello Stato alla legge di bilancio.

Ai sensi dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 la Corte dei conti a Sezioni riunite verifica il rendiconto generale dello Stato (inteso come conto del bilancio e conto del patrimonio) e ne confronta i risultati, tanto per le entrate quanto per le spese, con le leggi di bilancio.

In cosa consistono le valutazioni della Corte dei conti in sede di parificazione?

Nella sua funzione costituzionale di organo di verifica dei complessivi equilibri di finanza pubblica (artt. 100, 119, 81, 97) la Corte dei conti ha, nel tempo, ampliato le sue valutazioni in sede di parificazione tenendo conto della evoluzione legislativa della decisione di bilancio (esposizione dal Tesoro al Parlamento del fabbisogno di cassa del settore statale e del settore pubblico) includendo, perciò, nella relazione che accompagna il giudizio sul rendiconto i risultati della gestione finanziaria con riferimento all'intero settore pubblico.

Le valutazioni della Corte dei conti sugli andamenti complessivi della gestione del settore pubblico sono anche volte a verificare il rispetto dei parametri comunitari (rispetto del patto di stabilità).

C.3 Il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa

In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa?

La legge 31 dicembre 2009 n. 196 (art. 17) - e già la legge 5 agosto 1978 n. 468 (art. 11 ter) - attribuisce alla Corte dei conti un controllo di tipo generale sulla copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese oppure minori entrate (art. 81, quarto comma della Costituzione). Si tratta di un controllo volto a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e dei vincoli di bilancio.

Come viene svolto il controllo?

La Corte dei conti trasmette ogni quattro mesi al Parlamento una relazione sulla copertura di spesa delle leggi adottate nel periodo, nonché osservazioni in ordine alle tecniche di quantificazione degli oneri.

Qual è la natura del procedimento di controllo sulle leggi di spesa?

Il procedimento di controllo sulle leggi di spesa attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare la razionalità e congruità delle stime e delle misurazioni che sorreggono le previsioni di spesa. È quindi escluso che la Corte dei conti possa entrare nel "merito" delle scelte economiche (sentenza della Corte costituzionale n. 384 del 1991).

Nell'esercizio di detta funzione la Corte dei conti può sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale delle leggi per violazione dell'art. 81 della Costituzione.

C.4 La certificazione finanziaria dei contratti collettivi nazionali di lavoro

In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi nazionali di lavoro?

La legge (art. 47 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni) attribuisce alla Corte dei conti la funzione di "certificare" la compatibilità dei costi derivanti dal contratto collettivo con gli strumenti della programmazione e del bilancio, acquisendo elementi conoscitivi.

Cosa succede se la Corte dei conti non certifica il contratto collettivo?

Se la certificazione è positiva (la Corte ritiene, cioè, compatibili i costi derivanti dal contratto collettivo e la loro quantificazione con i vincoli di bilancio) l'ARAN sottoscrive il contratto. In caso negativo, essa assume le iniziative per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali onde ottenere una certificazione positiva della Corte dei conti, ovvero, se lo ritenga possibile, convoca i sindacati ai fini della riapertura delle trattative.
La certificazione non positiva del controllo della Corte impedisce la sottoscrizione del contratto ovvero l'efficacia delle singole clausole contrattuali censurate.

La Corte riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla compatibilità con gli strumenti della programmazione e del bilancio.

La Corte dei conti ha poteri di controllo in relazione alla contrattazione integrativa?

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2001 n. 165 (art. 40 bis), come modificato dal decreto legislativo n. 150 del 2009, esercitano il controllo nei confronti della contrattazione integrativa in relazione al rispetto dei vincoli finanziari. L'accertamento, da parte delle Sezioni regionali, dell'avvenuto superamento di tali vincoli comporta l'obbligo di recupero dell'eccedenza nell'ambito della sessione negoziale successiva.

C.5 I referti sulla finanza regionale e locale

In cosa consiste il controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale e locale?

La Corte dei conti quale garante dei complessivi equilibri di finanza pubblica riferisce almeno una volta l'anno sull'andamento generale della finanza regionale e locale, tenuto anche conto dei referti delle singole sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato, nonché sull'utilizzazione dei fondi di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.
Si tratta di un controllo che, essendo basato su analisi comparative, offre importanti valutazioni conoscitive onde garantire il rispetto dei principi posti a base della solidarietà fra le varie regioni.

C.6 Il controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci di province, comuni ed enti del servizio sanitario nazionale

In cosa consiste il controllo di regolarità contabile e finanziaria sugli enti territoriali?

Ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, sulla base delle relazioni dei rispettivi organi di revisione, il rispetto, da parte di province, comuni ed enti del Servizio sanitario nazionale, degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e delle gravi irregolarità contabili e finanziarie. In caso siano accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, le Sezioni adottano una specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni previsti per il mancato rispetto del patto medesimo.

3. Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti

Perché una giurisdizione contabile?

La Corte dei conti ha sempre svolto sin dalla legge istitutiva 14 agosto 1862 n. 800 funzioni giurisdizionali, in materia di giudizi di conto (giudizio sui conti dei c.d. agenti contabili) e di responsabilità dei contabili ed altri agenti pubblici per i "valori" perduti per loro colpa e negligenza. Anche in materia pensionistica la Corte, che sulla base della legge istitutiva (art. 11) liquidava le pensioni, in caso di reclamo giudicava con le forme della giurisdizione contenziosa.
La Costituzione della Repubblica, all'art. 103, dopo ampio dibattito in sede di Assemblea costituente, ha mantenuto l'attribuzione alla Corte dei conti sia delle funzioni di controllo che di quelle giurisdizionali.

Quali sono le funzioni giurisdizionali che svolge la Corte dei conti?

L'art. 103 della Costituzione assegna alla Corte la giurisdizione nelle "materie di contabilità pubblica". Detta espressione deve essere ben chiarita, nel senso che essa si riferisce alle origini della giurisdizione della Corte che, come ricordato, giudicava in materia di giudizi di conto e di responsabilità.
Il concetto, interpretato in modo evolutivo anche alla luce delle trasformazioni dell'agire amministrativo, va inteso nel senso che la Corte dei conti è competente a giudicare agenti contabili, amministratori e funzionari pubblici per tutte le vicende comunque concernenti la gestione di risorse pubbliche (in senso ampio).
Inoltre, la Corte ha la giurisdizione nella materia delle pensioni civili, militari e di guerra.

Quali sono le caratteristiche della giurisdizione della Corte dei conti?

Occorre distinguere a seconda che la Corte si occupi dei giudizi di conto o di responsabilità, ovvero dei giudizi in materia pensionistica. Nel primo caso, la giurisdizione presenta i caratteri di un giudizio volto ad accertare la responsabilità di singoli soggetti legati alla pubblica amministrazione per i danni pubblici dagli stessi causati nell'esercizio delle loro funzioni.
Nel secondo caso (materia pensionistica), la giurisdizione della Corte dei conti ha caratteristiche di un giudizio volto ad accertare l'esistenza del diritto a pensione e il suo ammontare.
La differenza fra i due tipi di funzioni giurisdizionali è notevole, sia dal punto di vista sostanziale che processuale: ciò spiega perché si distinguano nettamente, nell'ambito

della giurisdizione contabile, i giudizi in materia di responsabilità rispetto a quelli in materia pensionistica. Residuale è una terza categoria: quella dei giudizi ad istanza di parte in materia esattoriale.

A. Le funzioni giurisdizionali in materia di responsabilità amministrativa e contabile

A.1 La responsabilità amministrativa

Che cos'è la responsabilità amministrativa?

Con detta espressione ci si riferisce alla responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata.

Qual è la differenza tra la responsabilità amministrativa e la responsabilità civile dei funzionari?

La distinzione è abbastanza semplice.
Se un funzionario o impiegato arreca danno ad un terzo estraneo alla pubblica amministrazione, la nostra Costituzione prevede (art. 28) che, sia il funzionario che la stessa amministrazione, insieme, debbano risarcire il terzo del pregiudizio subito e ciò in virtù del principio che la pubblica amministrazione debba sempre rispondere per i danni arrecati dai propri agenti.
La responsabilità civile tutela, quindi, la posizione del terzo contro la p.a.
Al contrario, la responsabilità amministrativa tutela la stessa pubblica amministrazione nei confronti dei danni che le arreca il funzionario o l'impiegato all'interno del rapporto d'ufficio, obbligando il funzionario a risarcire il danno arrecato all'ente a causa della sua condotta.

E il rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità penale dei funzionari?

Anche in questo caso, bisogna tenere presente che la responsabilità penale presuppone l'accertamento di un fatto costituente reato al fine della irrogazione di una pena. Poiché ogni fattispecie di reato è diversa dall'altra, vi saranno dei casi in cui il reato presuppone anche un danno patrimoniale (esempio tipico: l'appropriazione di denaro o beni della p.a.), altri in cui ne prescinde e così via. In altri termini, non sempre i fatti che possono dar luogo a responsabilità penale coincidono con quelli che possono dare luogo alla responsabilità amministrativa. In ogni caso, anche ove i fatti fossero coincidenti, il giudizio penale e quello di responsabilità amministrativa sono autonomi e separati, non sussistendo una prevalenza del giudizio penale sugli altri giudizi.

Qual è lo scopo della responsabilità amministrativa?

Per capire quale sia la funzione della responsabilità amministrativa occorre valutare il sistema delle responsabilità dei pubblici funzionari e impiegati pubblici nel suo complesso. Accanto alla responsabilità penale (che punisce i comportamenti più gravi) e alla responsabilità civile (obbligo del risarcimento del danno) preordinata alla tutela dei terzi danneggiati, l'ordinamento ha previsto una forma particolare di responsabilità per reagire ai comportamenti illeciti produttivi di danno nei confronti della collettività, attribuendo l'azione ad un organo terzo e neutrale estraneo all'amministrazione (il Pubblico ministero contabile).
Lo scopo della responsabilità è, quindi, quello di prevenire comportamenti illeciti (stante la minaccia della sanzione) e reprimerli ove si siano verificati, condannando i responsabili, sulla base delle particolari regole del giudizio di responsabilità, a risarcire di persona il danno provocato.

Quali sono i soggetti che possono essere chiamati a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa?

La Corte dei conti giudica sulla responsabilità di tutti gli amministratori, dipendenti pubblici e soggetti che siano legati alla p.a. da un rapporto d'impiego o di ufficio. Non solo quindi gli impiegati pubblici, ma anche i titolari di incarichi elettivi (esempio: i Ministri) o onorari, e i c.d. funzionari di fatto, cioè quelli che svolgono funzioni pubbliche.
La giurisprudenza della Corte dei conti, confortata dalla Corte di cassazione, ha ritenuto sottoposti alla propria giurisdizione anche soggetti estranei alla p.a. ma inseriti in modo stabile nel proprio apparato organizzativo (esempio: i direttori dei lavori) ovvero privati percettori di finanziamenti e contributi pubblici. Anche le persone giuridiche possono essere sottoposte alla giurisdizione contabile.
La Corte di Cassazione ha riconosciuto per taluni aspetti la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti degli amministratori degli enti pubblici economici (SS.UU. Cassazione civile, ordinanza n. 19667 del 22 dicembre 2003) e delle S.p.A. partecipate in modo totalitario o prevalente da pubblici poteri (sentenza n. 3899 del 26 febbraio 2004).
La materia è comunque ancora molto fluida alla luce della successiva evoluzione della giurisprudenza (tra le altre sent. 26806/2009) e del quadro normativo.

A.2 I presupposti della responsabilità amministrativa

Quali sono i presupposti della responsabilità amministrativa?

Affinché un soggetto possa essere chiamato a rispondere in sede di responsabilità amministrativa occorre che lo stesso, con una condotta dolosa o gravemente colposa collegata o inerente al rapporto esistente con l'amministrazione, abbia causato un danno pubblico risarcibile che si ponga come conseguenza diretta e immediata di detta condotta.

La responsabilità è personale e non si trasferisce agli eredi se non in casi eccezionali (dolo ed arricchimento illecito del dante causa).

Cosa si intende per colpa grave?

Il concetto di gravità della colpa è relativo, nel senso che la stessa va valutata in relazione alla diversa natura delle funzioni, o mansioni, svolte dall'agente pubblico e alla specificità del contesto organizzativo.
La colpa è grave quando si discosta notevolmente dallo standard normale richiesto dal tipo di prestazione svolta.
Nel valutare la colpa il giudice deve porsi nella stessa situazione in cui si trovava il funzionario quando ha agito (c.d. giudizio ex ante). Inoltre, al giudice non è consentito giudicare una scelta discrezionale riservata all'amministrazione.
La limitazione della responsabilità alle ipotesi di dolo e colpa grave, introdotta con generalità dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, che ha riformato la disciplina della responsabilità amministrativa, non deve indurre a ritenere che vi sia una particolare tolleranza nei confronti dei comportamenti scorretti e negligenti dei dipendenti pubblici.
Il legislatore ha voluto, tenuto conto della complessità dell'azione amministrativa, limitare la responsabilità alle fattispecie più gravi addossando in parte sulla stessa amministrazione il rischio derivante da eventuali danni ad opera dei propri dipendenti.

Vi sono dei casi in cui il funzionario può evitare la responsabilità?

In linea generale, il funzionario può invocare a propria discolpa l'errore professionale scusabile (complessità di una normativa, oscillanti orientamenti della giurisprudenza, etc.) oppure una irrazionale situazione organizzativa addebitabile all'amministrazione.
Nel caso di organi collegiali è responsabile solo chi ha espresso voto favorevole alla deliberazione.
Per quel che riguarda i titolari di organi politici, gli stessi non rispondono se hanno approvato in buona fede atti di uffici tecnici o amministrativi.

Come si individua il danno da risarcire?

Il danno pubblico risarcibile è un danno patrimoniale nel senso che presuppone un pregiudizio economico inteso come perdita, distruzione, sottrazione di beni o valori della p.a., ovvero come mancato guadagno. Il concetto di danno, inoltre, va rapportato al concetto di bene pubblico tutelato. Anche il pregiudizio di un bene immateriale (ad esempio l'immagine e il prestigio dell'amministrazione) se comporta dei costi e delle spese per il suo ripristino è un danno risarcibile. Secondo le regole generali, per essere risarcibile il danno deve essere certo, attuale ed effettivo.
Nel quantificare il danno il giudice deve, comunque, tenere conto dei vantaggi conseguiti

dalla collettività amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dipendenti sottoposti al giudizio di responsabilità (in altri termini, se dalla condotta illecita del funzionario è derivata anche un'utilità, di ciò bisogna tener conto per determinare l'ammontare del danno).

Il responsabile deve risarcire l'intero danno?

Il responsabile deve risarcire solo la parte di danno che può essergli attribuita sulla base di un giudizio di rilevanza dell'apporto causale effettuato dal giudice. Quindi, nel caso in cui vi siano più responsabili, non valgono le regole civili della solidarietà, per le quali ognuno dei responsabili risponde per l'intero danno, ma ciascuno risponde solo della propria quota di danno, salvo ipotesi eccezionali previste dalla legge n. 639 del 1996.

Cos'è la riduzione dell'addebito?

Sin dalle più antiche leggi di contabilità era previsto il potere della Corte di ridurre l'addebito dei pubblici ufficiali stipendiati. Anche la legge di contabilità di Stato del 1923 (regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) stabilisce che la Corte dei conti "valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto".
Il potere di riduzione del danno da porre a carico del responsabile (o dei responsabili) è sopravvissuto nel tempo, anche in seguito alla riforma del 1996, e consente al giudice di ridurre l'entità del risarcimento in relazione a vari fattori quali il grado di gravità della colpa e altre circostanze (precedenti di servizio del dipendente, etc.).

B. L'azione di responsabilità ed il Pubblico ministero contabile

Da chi viene esercitata l'azione di responsabilità amministrativa?

L'azione viene esercitata dal Pubblico ministero contabile e, cioè, dal Procuratore regionale competente presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e, in grado d'appello, dal Procuratore generale rappresentante il P.M. innanzi alle Sezioni d'appello della Corte dei conti.
Il P.M. è l'unico soggetto che può attivare l'azione di responsabilità, non potendo il giudice procedere d'ufficio in assenza di domanda di parte. Se, quindi, il P.M. contabile ritiene che non vi siano i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità, il processo non avrà inizio.
È da notare che l'ente danneggiato, mentre può (anzi deve) segnalare i fatti dannosi alla competente Procura della Corte dei conti per l'eventuale esercizio dell'azione, non può sostituirsi al P.M., attivando il giudizio nei confronti dei presunti responsabili, non essendo titolare dell'azione di responsabilità amministrativa.
L'attribuzione del potere di agire in giudizio a un organo neutrale e indipendente, estraneo all'amministrazione, è preordinata a garantire il rispetto del principio di imparzialità e il principio del buon andamento.

Qual è lo status del Pubblico ministero contabile?

La posizione del P.M. contabile è uguale a quella del Pubblico ministero presso il giudice ordinario (penale o civile): si tratta di un organo propulsore dell'attività giurisdizionale che ha la funzione, nell'interesse pubblico, di garantire la corretta applicazione della legge.
Il P.M. è, quindi, un organo neutrale e imparziale che assume il ruolo di "attore" nel processo contabile per tutelare valori e interessi generali, e non nell'interesse particolare della sola amministrazione danneggiata.

Qual è l'organizzazione dell'Ufficio del Pubblico ministero?

Al vertice della Procura vi è il Procuratore generale nominato dal Governo tra i magistrati della Corte dei conti con qualifica di Presidente di sezione su designazione del Consiglio di Presidenza ed il Procuratore generale aggiunto. Il Procuratore generale ha poteri di organizzazione, indirizzo e coordinamento dei Procuratori regionali.
Promuove, inoltre, l'azione disciplinare innanzi al Consiglio di Presidenza.
Le funzioni di P.M. presso le Sezioni centrali sono svolte dal Procuratore generale, da Vice procuratori generali e da Sostituti procuratori generali. In sede regionale le funzioni di Pubblico ministero sono svolte dal Procuratore regionale (all'Ufficio sono addetti anche Vice procuratori generali e Sostituti procuratori generali).

Entro quanti anni può essere esercitata dal P.M. l'azione di responsabilità?

L'azione deve essere esercitata entro cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta, altrimenti la stessa si prescrive (nel senso che, ove la controparte eccepisca la prescrizione, il giudice deve dichiarare l'azione inammissibile e non può decidere nel merito).
Per fatto dannoso non si intende solo la condotta materiale del funzionario o dell'impiegato pubblico, ma anche l'evento dannoso che alla stessa ha fatto seguito, e cioè l'effettivo pregiudizio economico che è derivato all'amministrazione in seguito alla condotta stessa.

In base a quali elementi il P.M. contabile avvia le proprie indagini?

Prima di emettere un atto di citazione in giudizio il P.M. contabile svolge un'attività istruttoria volta alla raccolta delle prove.
Detta fase preliminare, presuppone una specifica e precisa notizia di danno. In base alle norme vigenti, gli organi di vertice dell'amministrazione sono obbligati alla denuncia di danno. In caso di omissione o ritardo essi possono essere condannati insieme con gli autori dell'illecito e possono rispondere a titolo autonomo ove, in seguito alla mancata denuncia, l'azione di responsabilità sia prescritta.
Un particolare obbligo di denuncia è quello previsto dall'art. 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (obbligo di denuncia del P.M. penale in caso di reati dai quali sia derivato un danno erariale). Detto obbligo è stato rafforzato dalla legge 27 marzo 2001 n. 97, art. 7 che ha consolidato il raccordo tra P.M. penale e P.M. contabile. L'iniziativa del P.M. contabile è obbligatoria, nel senso che l'Organo requirente non può omettere di svolgere un'attività di esame preliminare in seguito alla denuncia di danno erariale.

Come avviene la raccolta delle prove da parte del P.M. contabile?

Il Procuratore regionale, una volta raggiunto da una notizia di danno erariale, sempre che non ritenga di dover archiviare la denuncia per mancanza di elementi, svolge un'attività di raccolta delle prove durante la quale, avvalendosi se necessario della Guardia di finanza o di altri organi di polizia giudiziaria, può disporre, tra l'altro, l'esibizione di documenti, ispezioni e accertamenti, sequestro di documentazione e qualsiasi altra attività preordinata alla ricerca delle prove. In questa fase preliminare dell'istruttoria non vi è contraddittorio, nel senso che, il presunto responsabile non è neppure a conoscenza del fatto che esista un'attività di indagine del P.M. contabile.
Solo al termine dell'istruttoria, ove il P.M. ritenga di avere elementi di prova sufficienti per emettere una citazione in giudizio, è tenuto a notificare al presunto responsabile un atto, chiamato "invito a dedurre".

Cos'è l'invito a dedurre?

Il c.d. invito a dedurre è un atto che deve necessariamente precedere, a pena di nullità, la citazione in giudizio del presunto responsabile. Nell'atto il P.M. contabile deve esporre gli elementi di fatto e di diritto sulla cui base fonda la contestazione di responsabilità e l'ammontare del danno e invitare il presunto responsabile a far pervenire proprie deduzioni e osservazioni difensive, nonché prove a proprio discarico, entro un termine perentorio (l'invitato ha anche la possibilità di essere ascoltato personalmente ove ne faccia richiesta).
Nell'invito ove il Procuratore regionale ritenga che sussista un fondato pericolo di perdita dei beni del responsabile può chiederne il sequestro conservativo.
Il Procuratore Regionale ove, malgrado le difese della controparte, ritenga di dover mantenere ferma la propria iniziativa, emette l'atto di citazione entro un termine perentorio (art. 2, legge 639/1996).
L'invito ha varie funzioni:

- quella di garanzia nei confronti del presunto responsabile (esercizio del diritto di difesa);
- quella di evitare processi inutili (economia processuale).

C. Il giudizio di responsabilità

Come si individua il giudice competente?

In seguito al decentramento della giurisdizione contabile attuato dal d.l. 15 novembre 1993 n. 453, convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994 n. 19, in ogni capoluogo di regione è stata istituita una Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e una Procura regionale presso la stessa.
In base al criterio della territorialità le sezioni regionali sono competenti in materia di giudizi di conto e di responsabilità, e di giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri, gli amministratori, i funzionari e agenti della Regione e degli enti regionali nonché delle province, dei comuni e degli altri enti locali compresi nel territorio, ovvero nei confronti di amministratori e funzionari dello Stato, aventi sede o uffici nell'ambito della regione. Occorre, inoltre, in questo caso che l'attività di gestione si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ovvero il fatto si sia verificato nel territorio della regione.

Come si svolge il processo di responsabilità?

Il processo contabile è un processo di parti (P.M. attore e convenuto/i) che si svolge innanzi a un giudice terzo e imparziale sulla base dei principi costituzionali che regolano il giusto processo (art. 111 della Costituzione novellato). Compito del giudice è pronunciarsi, al termine del processo, sulla base della domanda del P.M. (citazione in giudizio), per stabilire se sussistano o meno i presupposti per poter pronunciare una sentenza di condanna al risarcimento del danno nei confronti dei convenuti in giudizio.
Il processo, che consta di una fase introduttiva scritta e di una fase orale (udienza dibattimentale), è regolato dal principio del contraddittorio, nel senso che ognuna delle parti può svolgere le proprie difese e produrre i mezzi di prova che ritenga opportuni.
Il processo in materia di responsabilità amministrativa è disciplinato dal codice di procedura civile, in quanto compatibile, in virtù del rinvio operato dall'art. 26 del r.d. 1214 del 1934.

Quali sono i poteri delle parti nel processo e quelli del giudice?

La parte attrice ha l'onere di introdurre la domanda (citazione) e di provare i fatti su cui fonda la propria pretesa secondo le regole del processo civile, mentre il convenuto ha l'onere di provare i fatti contrari a quelli allegati dal P.M. Spetta quindi al P.M. provare e quantificare un danno pubblico risarcibile da attribuire al convenuto sulla base del criterio della colpa grave e del nesso causale. Nel processo contabile, stante la indisponibilità dei diritti fatti valere dal P.M. contabile il giudice può cooperare nell'ac-

quisizione della prova, ordinando l'assunzione dei mezzi istruttori che ritenga opportuni. Può anche ordinare al P.M. contabile di chiamare in causa soggetti non convenuti originariamente in giudizio.

Quali effetti produce la sentenza della Corte dei conti?

Bisogna distinguere a seconda che la sentenza sia di condanna o di assoluzione.
La sentenza di condanna è immediatamente esecutiva e determina il sorgere di un diritto di credito dell'amministrazione ad ottenere, anche coattivamente tramite una procedura esecutiva, la somma indicata nella sentenza stessa. L'amministrazione cura l'esecuzione della sentenza di condanna, ai sensi di una procedura semplificata prevista dalla legge n.59 del 1997 (art. 20 comma 8) sotto la vigilanza del P.M.
Se la sentenza è di assoluzione (definitivo proscioglimento) le spese legali sono sostenute dall'amministrazione di appartenenza. Il P.M. in quanto parte pubblica non può mai essere condannato alle spese del giudizio.

La sentenza può essere appellata?

La sentenza è appellabile dalle parti, dal procuratore regionale competente per territorio o dal procuratore generale entro sessanta giorni dalla notificazione o, comunque, entro un anno dalla pubblicazione. La proposizione dell'appello sospende l'esecuzione della sentenza impugnata.

Qual è il giudice d'appello?

Con l'intervenuto decentramento della giurisdizione della Corte dei conti, la competenza promiscua in grado d'appello avverso le sentenze pronunciate in primo grado, è stata attribuita alle tre Sezioni Giurisdizionali centrali (non c'è una competenza specifica per materia delle tre Sezioni d'appello).
Solo per la Regione Sicilia, in attuazione dell'art. 23 dello Statuto speciale della Regione, competente a conoscere degli appelli avverso le sentenze dei giudici contabili siciliani è la Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana presso la quale è stata costituita la corrispondente Procura Regionale d'appello.

Chi giudica sugli eventuali conflitti di competenza e sulle questioni di diritto?

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale giudicano sugli eventuali conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali o a richiesta del Procuratore Generale. Inoltre il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni Riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la Sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio.

In quali casi si può ricorrere in Cassazione?

Le sentenze della Corte dei conti possono essere impugnate innanzi alle Sezioni Unite della Cassazione solo ai sensi dell'art. 111 della Costituzione per motivi inerenti la giurisdizione.
La Corte di Cassazione può essere adita anche in sede di regolamento preventivo di giurisdizione (strumento attraverso il quale - onde evitare che un processo si svolga innanzi ad un giudice privo di giurisdizione - si chiede una pronuncia preventiva della Corte di cassazione).

D. La responsabilità contabile e il giudizio di conto

Che cosa si intende per responsabilità contabile?

Con l'espressione, ci si riferisce alla responsabilità di quei soggetti (agenti contabili) che avendo avuto in consegna (a vario titolo) denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe.

Qual è la differenza tra la responsabilità contabile e quella amministrativa?

La responsabilità contabile si basa sul mancato adempimento di un obbligo di restituzione di un bene (compreso il denaro) dell'amministrazione.
Ogni volta in cui sia dimostrata una discordanza numerica o quantitativa fra le cose e valori ricevuti in consegna e le cose e valori restituiti il contabile incorre nella correlativa responsabilità a meno che non provi che la deficienza è dovuta a causa di forza maggiore o a naturale deperimento del bene.
Quindi, sul piano della prova, ai fini della responsabilità contabile, è sufficiente la dimostrazione dell'esistenza del rapporto dal quale deriva l'obbligo di restituzione, la mancata corrispondenza fra quanto ricevuto e quanto restituito nonché la colpa dell'agente contabile. Spetta invece al contabile provare il caso fortuito o la forza maggiore.

Quali sono gli agenti contabili?

La nozione si rinviene nelle norme in tema di contabilità generale dello Stato (art. 74 r.d. 2440 del 1923) che distingue:

- agenti della riscossione (coloro che sono incaricati di riscuotere entrate e versarne l'ammontare);
- agenti pagatori o tesorieri (addetti alla conservazione delle somme o all'effettuazione di pagamenti per conto dell'amministrazione);

• agenti consegnatari (addetti alla consegna o alla custodia di oggetti o materie dell'amministrazione).

Cos'è il giudizio di conto?

Con l'espressione giudizio di conto ci si riferisce al giudizio che ha per oggetto la verifica di regolarità del conto giudiziale cui sono tenuti i titolari di gestioni di tesoreria e gli agenti contabili.

Come viene attivato e come si svolge il giudizio?

Il giudizio inizia con la stessa presentazione del conto "la presentazione del conto costituisce l'agente in giudizio" (art. 45 T.U. n. 1214 del 1934).
Una volta instaurato il giudizio il Presidente della Sezione giurisdizionale competente assegna il conto ad un magistrato relatore, che compie gli accertamenti volti a verificare la regolarità del conto e della gestione. Una volta conclusa detta fase il magistrato deposita una relazione nella quale può chiedere il discarico del soggetto che ha presentato il conto. Se anche il Procuratore Regionale conclude per il discarico il conto viene approvato con decreto del Presidente della Sezione, in caso contrario inizia una fase contenziosa.

Come si conclude il giudizio?

Il giudizio si conclude con una pronuncia della Sezione che può essere di discarico o di condanna del contabile. Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 20 del 1994, decorsi cinque anni dal deposito del conto senza che sia stata depositata la relazione del magistrato istruttore o siano state elevate contestazioni a carico del contabile il giudizio si estingue, salva l'eventuale responsabilità amministrativa e contabile.

E. Le funzioni giurisdizionali in materia pensionistica

Quali sono le competenze giurisdizionali della Corte in materia pensionistica?

La Corte dei conti ha competenza sui giudizi relativi a pensioni a totale carico dello Stato e su quelle a carico degli enti previdenziali confluiti nell'INPDAP.
Le controversie possono avere ad oggetto sia l'esistenza del diritto alla pensione sia la sua entità.
La Corte dei conti giudica anche in ordine alla legittimità del recupero disposto dall'ente in ordine alle somme erogate a titolo di trattamento pensionistico ed accessori (indennità integrativa speciale, tredicesima mensilità, interessi legali e rivalutazione).

Su quali tipi di pensioni giudica la Corte dei conti?

La Corte giudica sia in materia di pensioni ordinarie (civili e militari) che di pensioni di guerra. Le prime sono collegate al servizio prestato negli impieghi civili o nelle forze armate, le seconde a quello di guerra.

Come si instaura il giudizio?

Il giudizio inizia con la presentazione di un atto (ricorso) in cui vengono esposte le ragioni di fatto e di diritto su cui si basa la pretesa pensionistica.
Il ricorso deve essere notificato all'amministrazione, pena l'improcedibilità.
Per poter adire il giudice occorre, evidentemente, l'interesse ad agire e cioè che l'amministrazione abbia negato l'esistenza del diritto ovvero l'abbia riconosciuta in entità ritenuta non soddisfacente.
Il giudizio peraltro non ha ad oggetto solo la legittimità dell'atto dell'amministrazione, ma l'accertamento della fondatezza della pretesa (c.d. giudizio sul rapporto).

Entro quanto tempo può essere proposto il ricorso?

Il diritto a pensione è imprescrittibile, mentre si prescrivono i singoli ratei dopo cinque anni decorrenti dal momento in cui è sorto il diritto.
Oltre alla prescrizione quinquennale, la legge, nell'ipotesi di pensione privilegiata, ha previsto un'ipotesi di decadenza (art. 169 T.U. 1092 del 1973) ove l'interessato abbia fatto decorrere il termine di cinque anni dalla cessazione dal servizio senza chiedere l'accertamento delle infermità o lesioni.

È ammesso un ricorso cautelare?

Nel ricorso introduttivo il ricorrente, dimostrando un certo grado di fondatezza della sua pretesa ed il pericolo nel ritardo, può chiedere la sospensione del provvedimento pensionistico impugnato.

È necessario il patrocinio di un avvocato?

Nel giudizio pensionistico la parte può costituirsi in giudizio di persona e svolgere nell'udienza le proprie conclusioni. È comunque ammessa la possibilità di nominare un avvocato del libero foro (non è chiesto il requisito dell'iscrizione all'albo dei cassazionisti).
Per il ricorso in appello è, invece, necessario farsi assistere da un avvocato patrocinante in Cassazione, come previsto dall'art. 3 della legge 21 marzo 1953, n. 161.

Come si svolge il giudizio?

La legge 21 luglio 2000 n. 205 ha notevolmente semplificato il giudizio in materia di pensioni, prevedendo:

- il giudice unico;
- la possibilità di adottare decisioni in forma semplificata (es. in caso di manifesta inammissibilità);
- l'estinzione dei giudizi non riassunti dagli eredi dopo la morte del ricorrente (90 giorni dalla comunicazione dell'evento ovvero dalla pubblicazione in G.U.);
- la perenzione dei ricorsi ultradecennali.

In sintesi, dopo la presentazione del ricorso, il presidente fissa l'udienza di discussione che viene notificata alle parti almeno 60 giorni prima.
Dopo la discussione orale il giudice legge il dispositivo della sentenza in udienza.
La sentenza deve essere depositata nei quindici giorni successivi.
La sentenza è immediatamente esecutiva.

La sentenza può essere appellata?

Nei giudizi pensionistici le sentenze possono essere appellate solamente per motivi di diritto (anche il vizio di difetto o contraddittorietà della motivazione è errore di diritto).
L'appello può essere proposto dalle parti entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza ovvero entro un anno dalla sua pubblicazione (deposito in segreteria).

Testo divulgativo
di Cinthia Pinotti
Magistrato della Corte dei conti
Responsabile dell'Ufficio Stampa

Progetto grafico e stampa
Fanal Comunicazione

Finito di stampare
nel mese di maggio 2010