

## IL RUOLO DEL PUBBLICO MINISTERO CONTABILE NELLA TUTELA DELL'ERARIO

Quirino Lorelli (\*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Agli albori del pubblico ministero contabile o della legislazione precostituzionale.* – 3. *Il pubblico ministero contabile nell'Assemblea costituente.* – 4. *Il pubblico ministero contabile nell'interpretazione della Corte costituzionale o della limitazione dei relativi poteri.* – 5. *Il pubblico ministero contabile nelle decisioni della Corte di cassazione.*

### 1. *Introduzione*

Nell'affrontare quale sia a centosessant'anni dall'istituzione della Corte dei conti il ruolo del pubblico ministero contabile nella invero complessa, frastagliata e variegata attività di tutela dell'erario, afferente tanto alle funzioni di controllo, quanto a quelle giurisdizionali affidate alla Corte, non pare possibile sottrarsi allo sforzo di ricostruzione storica della figura stessa ed all'analisi delle sue garanzie costituzionali di autonomia e indipendenza.

Ciò non può che avvenire con riguardo sì alle norme di diritto positivo – tanto precostituzionali quanto successive alla Carta fondamentale del 1948 – ma anche con riguardo alla lettura datane dal giudice delle leggi e sulla base della giurisprudenza costituzionale additiva (1) o manipolativa (2) o sostitutiva (3), secondo le diverse classificazioni elaborate dalla dottrina.

Le disposizioni che prevedono incombenze, anche processuali, con le quali si compulsa l'esercizio delle prerogative della procura contabile, hanno natura variegata e risalente.

Meritano di esserne ricordate perlomeno due.

La prima è costituita dall'art. 83 del r.d. 16 dicembre 1923, n. 2765 – norma oggi riassunta e riformulata nell'art. 52 del c.g.c. (4) – la quale stabilisce l'obbligo per i direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma dei precedenti artt. 81 e 82, di farne denuncia al Procuratore generale presso la Corte dei conti.

La seconda, di portata più generale, è rappresentata dall'art. 129, c. 3, delle disp. att. del c.p.p. del 1988, per la quale quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il Procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione.

Dalla generalità delle suddette previsioni, l'una prettamente contabile, l'altra invece di coordinamento generalpreventivo delle giurisdizioni, discende e pare innegabile che il pubblico ministero presso la Corte dei conti non è solo una delle parti nel giudizio di responsabilità che si svolge innanzi le competenti sezioni, ma è portatore, rispetto a tutte le funzioni dell'Istituto, tanto di controllo quanto giurisdizionali, di interessi direttamente riconducibili al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati e non invece al solo interesse particolare e concreto dello Stato.

In tale veste di portatore dell'interesse esclusivo della legge, egli partecipa al giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato, giudizio che costituisce l'essenza della Corte dei conti (5), come veniva ricordato dallo stesso Procuratore generale nel primo discorso di insediamento (6).

Il capo IV del titolo II del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, all'art. 40 stabilisce solennemente che la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa e perciò, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei

(\*) Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale regione Piemonte della Corte dei conti.

(1) C. Lavagna, *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, 1131 ss.

(2) A. Guarino, *Le sentenze costituzionali manipolative*, in *Studi in onore di Gioacchino Scaduto*, Cedam, Padova, 1979, 353 ss.

(3) F. Modugno, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze costitutive della Corte*, in *Giur. cost.*, 1969, I, 91.

(4) L'art. 52 c.g.c. ha esteso i destinatari passivi dell'obbligo di denuncia ricomprendendovi i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, i magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo.

(5) Più esattamente C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 505, rappresenta come "parlare del giudizio di parifica e della relazione che lo accompagna significa parlare della stessa collocazione istituzionale che la Corte dei conti ha nella complessiva evoluzione dell'ordinamento".

(6) C. Chiappinelli, *op. cit.*, 506, riportando le parole del discorso del Procuratore generale in occasione dell'inaugurazione solenne della Corte dei conti del Regno d'Italia.

rappresentanti dell'amministrazione (7), procedura poi trasposta anche ai rendiconti regionali approvati dai relativi consigli (8), laddove viene mantenuta l'obbligatorietà dell'intervento del pubblico ministero contabile.

Stante la posizione di neutralità del pubblico ministero contabile rispetto agli interessi dello Stato e di portatore solo di interessi generali, non può dubitarsi come ogni limitazione dei poteri e delle prerogative della Corte dei conti e del Procuratore presso di essa, siccome legate all'esercizio di funzioni terze e di interesse generale, andrebbero valutate in un esatto contesto costituzionale di tutela dei principi fondamentali, incluso quello di eguaglianza, da bilanciarsi con quello di tutela delle autonomie. In altri termini non appaiono neutrali, ai fini del corretto bilanciamento costituzionale dei poteri, interventi legislativi motivati solo dal principio di insindacabilità delle scelte discrezionali delle pubbliche amministrazioni, i quali abbiano come effetto la modificazione degli istituti fondamentali della responsabilità amministrativa, come già accaduto, in un non lontano passato, con riferimento all'annullamento dell'istituto del controllo preventivo su atti. Di tanto si cercherà di dar conto nel seguito di queste brevi riflessioni.

## 2. *Agli albori del pubblico ministero contabile o della legislazione precostituzionale*

Da sempre la figura del pubblico ministero presso la Corte dei conti sconta una scarsità di previsioni normative, una autentica rarefazione ed evanescenza delle disposizioni primarie che ne disciplinano l'organizzazione, le garanzie, il funzionamento, le attribuzioni e le funzioni, che non pare giustificabile solo ed esclusivamente con una volontà di assimilazione all'ufficio requirente penale, ma che ha, a ben vedere, motivazioni più complesse e sostanzialmente legate alla poliedricità delle funzioni da esso svolte, per un verso afferenti la partecipazione all'esercizio della funzione giurisdizionale, per altro quello delle mai dismesse – ed anzi recentemente rafforzate – di concorso del pubblico ministero contabile al complessivo controllo della spesa pubblica.

Limitando la disamina, per ragioni di sinteticità, alle sole Carte costituzionali successive alla Rivoluzione Francese, va ricordato il Primo Statuto della Repubblica Cisalpina del 1797, il quale prevedeva la figura dei censori della contabilità, incaricati di verificare ed approvare il conto generale delle entrate e delle spese della Repubblica, ma anche di informare il corpo legislativo degli abusi, della *“malversazione e di tutt'i casi di responsabilità, che scorgono nel corso delle loro operazioni”*; come ancora proporre le misure convenevoli agli interessi della Repubblica (art. 322).

È probabilmente in tale documento che, per la prima volta, compare l'archetipo del concetto della responsabilità amministrativa e contabile, separata da quella penale, seppur collegata a condotte riprovevoli (abusi, malversazioni ed altre indistinte responsabilità) posti in essere dal *“commissario della tesoreria e dall'aggiunto”* (9).

La Costituzione della Repubblica Italiana del 26 gennaio 1802, subentrata a quella Cisalpina per volere di Napoleone Bonaparte, conteneva un intero titolo, il XIV, composto da 11 articoli, dedicati alla *“Responsabilità de' funzionari pubblici”*, prevedendo la Censura, ufficio collegiale composto da 21 membri, nominati dai Collegi (10), definiti questi quali *“organo primitivo della sovranità nazionale”*, con eminenti funzioni di esercizio dell'azione di responsabilità, sostanzialmente l'antenata prima di quella che oggi è la Procura presso la Corte dei conti.

La Censura *“dietro il voto de' due Collegi”* esaminava i fondamenti della denuncia, sentiva i testimoni, citava gli accusati e, quando credeva fondata l'accusa, rimetteva l'accusato al Tribunale di revisione che doveva giudicarlo inappellabilmente e senza ricorso alla Cassazione.

Indipendentemente dall'esito del giudizio, il decreto con cui la Censura ammetteva l'accusa privava il funzionario della sua carica e lo inabilitava per quattro anni ad ogni pubblico impiego.

Oltre i casi di denuncia, la Censura poteva direttamente far conoscere segretamente al Governo *“che qualche funzionario ha perduta la confidenza della nazione, ovvero che ha dilapidata la sostanza pubblica”* e, in tal caso, il Governo o destituita il funzionario denunciato, ovvero con messaggio doveva comunicare ai Collegi le ragioni per cui non avesse *“potuto convenire nell'opinione della Censura”*.

Le Carte costituzionali successive però non contemplano funzioni inquirenti giurisdizionali in materie speciali, analoghe a quelle delle Costituzioni napoleoniche appena indicate, così come non risulta l'affidamento di poteri giurisdizionali propri alle Camere o Corti dei conti preunitarie.

(7) Corte cost. 19 dicembre 1966, n. 121.

(8) I tratti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato di cui agli artt. 38 ss. del r.d. n. 1214/1934 sono stati presto estesi al giudizio di parificazione del rendiconto generale introdotto nelle regioni ad autonomia speciale. Così è accaduto nella Regione Siciliana, per effetto dell'adozione delle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 655/1948, che espressamente rinviano agli artt. da 39 a 41 del citato r.d. n. 1214/1934 (Corte cost. 22 luglio 2022, n. 184).

(9) Costoro, secondo l'art. 316, erano incaricati di vegliare sulla riscossione di tutto il denaro nazionale; di ordinare il giro de' fondi ed il pagamento di tutte le spese pubbliche fatte coll'assenso del corpo legislativo; di tenere un conto aperto di entrata e di uscita col ricevitore delle contribuzioni dirette di ciascun dipartimento, colle diverse agenzie nazionali, e coi pagatori stabiliti ne' dipartimenti; di mantenere co' detti ricevitori e pagatori, e colle agenzie ed amministrazioni la corrispondenza necessaria per assicurare l'incasso esatto e regolare delle pubbliche rendite.

(10) Art. 10 – Tre collegi elettorali, cioè il collegio de' possidenti, quello de' dotti, e quello de' commercianti, sono l'organo primitivo della sovranità nazionale.

Art. 11 – Sull'invito del Governo i collegi si radunano almeno una volta ogni biennio per completare i loro corpi, e per nominare quelli della consulta di Stato, del corpo legislativo, dei tribunali di revisione, e di cassazione, ed i commissari della contabilità. Le loro sessioni non durano più di quindici giorni.

Nella Costituzione del Regno delle Due Sicilie del 1848, l'art. 18 stabiliva che “*La gran corte de' conti rimane collegio costituito, salvo alle camere legislative il poterne modificare in forza di una legge le ordinarie attribuzioni*”.

Lo Statuto Albertino del 1848 non disciplinava le competenze della Camera dei conti, limitandosi a stabilire che i Primi Presidenti e Presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti potessero essere nominati senatori, inserendoli in un elenco di 21 categorie, alla ottava posizione, dopo “*Gli Inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni*” e prima dei “*Primi Presidenti dei Magistrati d'appello*”. La Camera rimaneva quindi disciplinata da atti precedenti, di valenza subcostituzionale, e venne poi soppressa con l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia, grazie all'art. 1 della l. 14 agosto 1862, n. 800 (11).

Tale ultima legge stabilisce immediatamente all'art. 2 che il Procuratore generale rappresenta presso la Corte il pubblico ministero, inteso come ufficio unico pubblico, portatore degli interessi dello Stato, promotore di azioni volte a perseguire, attraverso la incolpazione, le condotte contrarie ai principi comuni, alle norme di convivenza, fissate nelle leggi penali e, per quel che ci riguarda, alle leggi poste a tutela del bilancio dello Stato.

Se quindi è vero che nella legislazione piemontese elaborata dopo la restaurazione del Regno dei Savoia, il pubblico ministero fu previsto come il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, istituito per la tutela degli interessi dello Stato legislativamente fissati, posto sotto la direzione del Ministro della giustizia (art. 146 del r.d. 13 novembre 1859, n. 3781, contenente la prima disciplina generale delle autorità giudiziarie non speciali) (12), è pur vero che la previsione di un Procuratore presso la Corte dei conti valeva a diversificare le competenze dell'ufficio del pubblico ministero, nel senso di non limitarle al diritto penale, alla promozione dell'azione penale (attività precipua, a mente dell'art. 2 del c.p.p. del 1865) ma estenderle al diritto civile ed a quello pubblico, *lato sensu* o, come diremmo oggi, al diritto amministrativo.

Si badi che il collegamento del Procuratore generale presso la Corte dei conti e del relativo ufficio, con un Ufficio del pubblico ministero unitariamente inteso, non significa che vi fosse una dipendenza funzionale ed organizzativa del primo verso il secondo. Prova ne sia il fatto che il posto di Procuratore generale presso la Corte dei conti non è mai stato incluso nell'organico dei magistrati dell'ordine giudiziario, rimanendo, *ab origine*, disciplinato da norme *ad hoc*. Infatti, l'organico della Corte dei conti – definito sin dal 1862 in una apposita tabella allegata alla legge istitutiva e man mano aggiornata negli anni successivi – prevedeva il posto di Procuratore generale, mentre i magistrati del relativo ufficio, svolgenti le funzioni di pubblico ministero, sono sempre stati inclusi nelle tabelle dell'organico della Corte dei conti e non in quelle dei magistrati dell'ordine giudiziario, rimarcandosene una separazione di carriere e funzionale.

L'art. 129 della l. 6 dicembre 1865, n. 2626, sull'ordinamento giudiziario, disposizione rimasta in vigore per ben 76 anni e fino al 1941, stabiliva che il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, è posto sotto la direzione del Ministro della giustizia ed è stabilito presso le corti ed i tribunali civili e correzionali (art. 2), ma lo includeva, comunque, nel novero dei *funzionari* dell'ordine giudiziario accanto ai giudici di ogni grado dei tribunali e delle corti (13).

L'art. 69 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, recante il nuovo ordinamento giudiziario, prevedeva poi che il pubblico ministero esercita, sotto la direzione del Ministro di grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce. Tuttavia è l'art. 4 della medesima disposizione a stabilire che l'ordine giudiziario è costituito dagli uditori, dai giudici di ogni grado delle preture, dei tribunali e delle corti e dai magistrati del pubblico ministero, prevedendo quindi il superamento della figura dei “*funzionari dell'ordine giudiziario*” ed annoverando i pubblici ministeri tra i magistrati tutti che compongono l'ordine giudiziario, accanto a coloro che svolgono le funzioni giudicanti ed agli uditori.

Rimaneva fuor di discussione che il pubblico ministero non potesse che dipendere dal Governo e la legge istitutiva della Corte dei conti del Regno non pare porlo in dubbio, prevedendo anzi (art. 38 della l. n. 800/1862, poi trasposta nell'art. 50 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214) che la Corte riferisce al Ministro di grazia e giustizia “*col mezzo del Procuratore generale*”, sui casi di atti di concussione, di frode o di falsificazione che siano emersi in sede di esame del conto.

D'altro canto, lo stesso Presidente della Corte dei conti rimaneva tenuto a riferire al Capo del Governo, Primo ministro Segretario di Stato, sull'andamento dei lavori della Corte stessa (14) ma trattasi di una relazione evidentemente inerente le funzioni di controllo ed ausiliarie svolte dall'Istituto e non riferite all'esercizio di funzioni giurisdizionali, limitate, per come detto, almeno fino al 1923, al solo giudizio sui conti.

(11) Per una ricostruzione anche del dibattito parlamentare in sede di approvazione della legge, cfr. A. Canale, *Il pubblico ministero presso la Corte dei conti*, in D. Bolognino, H. Bonura, A. Canale (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, Bari, Cacucci, 2022, 151 ss.

(12) A. Gustapane, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, Bologna, Bononia University Press, 2012, 20.

(13) Secondo l'art. 6 “*Sono funzionari dell'ordine giudiziario gli uditori, i conciliatori, i pretori, i vice-pretori mandamentali e comunali, gli aggiunti giudiziari, i giudici d'ogni grado dei tribunali e delle corti, i membri del pubblico ministero, i cancellieri, i vice-cancellieri e vice-cancellieri aggiunti, i segretari, i loro sostituti ed aggiunti. Sono ufficiali addetti all'ordine giudiziario gli uscieri*”.

(14) Cfr. art. 1 r.d. 5 febbraio 1930, n. 21; art. 2, c. 1, r.d. 3 aprile 1933, n. 255; art. 2 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

La normativa sull'ordinamento giudiziario e quella sulla Corte dei conti accomunavano gli uffici di pubblico ministero, sulla base di una comunanza astratta di fini e di obiettivi, ma non ha mai previsto una commistione di funzioni, garantendo, sin dagli albori, distinte carriere e distinte previsioni organizzative (15).

A tale ultimo proposito è il Procuratore generale a chiedere alla Corte di iniziare il relativo giudizio (artt. 35 e 36 della l. n. 800/1862) “*con giurisdizione contenziosa*” di cui all'art. 33, e che riguarda i conti dei tesoriери, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati.

La concezione di un Procuratore generale che rappresenta presso la Corte dei conti il pubblico ministero, inteso quindi come ufficio pubblico incaricato di promuovere l'azione nell'interesse generale, attraversa l'intero periodo pre-costituzionale, rimanendo confermata dall'art. 1, c. 3, l. 3 aprile 1933, n. 255, che prevedeva un Procuratore e tre vice-procuratori generali rappresentanti presso la Corte il pubblico ministero.

Le invero longeve disposizioni degli anni '30 del secolo scorso, che hanno retto e disciplinato l'esercizio delle funzioni giurisdizionali in capo alla Corte dei conti, non hanno mai inteso disciplinare una organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti in chiave di affermazione dell'autonomia ed indipendenza funzionale di questo dal Governo.

Le disposizioni che disancorano la responsabilità erariale – definita come quella da cui abbiano a discendere danni complessivamente riferibili al patrimonio dello Stato – da quella discendente dalla presentazione del conto giudiziale e che la affermano anche in capo ai “*funzionari non tenuti a presentare il conto*” (art. 44 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038), appaiono diretta attuazione dei principi fissati un decennio prima nelle norme di riordino della contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440).

Tale ultima norma fondamentale, infatti, aveva dedicato l'intero capo VII del titolo II, composto da 6 articoli, alla “*responsabilità dei pubblici funzionari*”, prevedendo il basilare principio – poi trasposto nell'art. 28 della Costituzione del 1948 – per il quale l'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo (art. 82, c. 1), e rimane assoggettato alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto (art. 83, c. 1).

Con la introduzione del giudizio di responsabilità, risalente alle previsioni degli artt. 43 ss. del r.d. n. 1038/1933, veniva però a porsi un serio problema di indipendenza del pubblico ministero contabile dal Governo in considerazione del seppur ridotto margine di discrezionalità collegato all'esercizio dell'azione erariale. In tale originario impianto, diversamente da quanto previsto dall'art. 1 del c.p.p. del 1930 (16), ma conformemente a quanto stabilito dal precedente c.p.p. del 1913, all'art. 1 (17), non era tuttavia prevista espressamente una denuncia, ben potendo il Procuratore generale avviare l'azione *sua sponte*, al di fuori di essa ovvero di un rapporto o referto od altra notizia.

In questo senso la previsione nel c. 2 dell'art. 43 del r.d. n. 1038/1933, di una alternativa tra i casi in cui fosse presente una denuncia dell'amministrazione e quelli in cui si procedesse “*ad iniziativa del Procuratore generale*”, evidenziano chiaramente la non necessità di un formale atto di impulso rispetto alle attività del Procuratore generale, il che differenzia significativamente tale impianto rispetto a quello oggi disciplinato dall'art. 51 del c.g.c., che richiede sempre una specifica e concreta notizia di danno, consistente in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati.

È quindi interessante notare come mentre nel 1930 il legislatore, con riferimento all'azione penale, ritiene di doverne ancorare l'avvio all'esistenza di una notizia, formalmente acquisita, limitando così di fatto la discrezionalità dell'ufficio inquirente, appena tre anni dopo, nel 1933 e per l'azione di responsabilità innanzi la Corte dei conti, egli decide di rimanere ancorato al sistema della procedura penale del 1913 secondo il quale “*L'azione penale è pubblica ed è esercitata dal pubblico ministero*” ed è il Procuratore del Re, che la “*promuove ed esercita [...] secondo le norme stabilite dalla legge, o richiedendo la istruzione formale, o procedendo per citazione diretta dopo la istruzione sommaria che reputi necessaria, ovvero per citazione direttissima*” (art. 179).

L'unica norma formalmente limitativa della discrezionalità del Procuratore generale presso la Corte dei conti nell'esercizio dell'azione di responsabilità era costituita così dall'art. 195 (18) del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato del 1924, ma a ben vedere trattasi di norma attinente non l'avvio delle attività inquirenti del pubblico ministero – quella che oggi chiameremmo fase di “apertura del fascicolo” – ma la

(15) Dalle tabelle allegate alla legge istitutiva della Corte dei conti e da quella allegata all'ordinamento giudiziario è evidente finanche la differenza stipendiale tra il Procuratore generale presso la Corte di cassazione e quello presso la Corte dei conti.

(16) L'art. 1 c.p.p., approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1399, stabiliva invece che “*L'azione penale è pubblica e, quando non sia necessaria la querela, la richiesta o l'istanza, è iniziata d'ufficio in seguito a rapporto, a referto, a denuncia o ad altra notizia del reato*”.

(17) Secondo l'art. 1 c.p.p., approvato con r.d. 27 febbraio 1913, n. 127, “*Dal reato sorge l'azione penale. L'azione penale è pubblica ed è esercitata dal pubblico ministero. Essa è esercitata d'ufficio quando non sia necessaria querela o richiesta. Quando è necessaria l'autorizzazione a procedere, si osservano nell'esercizio dell'azione penale le condizioni e i limiti stabiliti dalla legge*”.

(18) Secondo tale disposizione “*Le istanze per dichiarazione di responsabilità dei funzionari di cui agli articoli 81 e 82 della legge vengono promosse dal Procuratore generale presso la Corte dei conti in base agli elementi e documenti che gli sono comunicati dalle rispettive amministrazioni, od anche quando la responsabilità emerga dallo esame dei conti, da fatti o da documenti sottoposti in qualunque modo al riscontro preventivo, al sindacato, al giudizio, o alla vigilanza della Corte medesima*”.

formalizzazione dell'istanza per la dichiarazione di responsabilità del funzionario, come si evince dall'*incipit* della disposizione.

Infine ed a chiusura del quadro normativo precostituzionale, se da un lato l'art. 2 del r.d. n. 1214/1934 continuava a stabilire che il Procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero, il successivo art. 13, nell'elencare le attribuzioni della Corte dei conti, prevedeva espressamente il giudizio sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni, allineandosi pienamente alla legge generale di contabilità dello Stato.

Dunque, nemmeno il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, elaborato nel 1934, quando già l'Istituzione vantava oltre settant'anni di vita, giungeva a disciplinare e regolamentare l'ufficio del pubblico ministero, riproponendo una carenza normativa già evidenziatasi negli anni, carenza che è il *leitmotiv* di queste mie riflessioni.

### 3. Il pubblico ministero contabile nell'Assemblea costituente

La Carta fondamentale del 1948, laconicamente ma significativamente, prevede la figura del pubblico ministero contabile, affermandone la sua indipendenza nell'ambito dell'ultimo comma dell'art. 108 (19), secondo cui *"La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia"*.

L'affermazione di indipendenza dell'art. 108 riguarda tanto i giudici della Corte dei conti (20), quanto i componenti dell'ufficio del pubblico ministero presso essa ed è, per alcuni versi, addirittura più incisiva rispetto alle previsioni inerenti in genere il pubblico ministero, di cui al precedente art. 107.

Infatti, mentre tale ultima disposizione prevede che il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario, per quello contabile vi è un espresso riferimento al requisito dell'indipendenza, già sancito dall'art. 104, c. 1, ma con riferimento alla magistratura *"nel suo complesso"* (21) e rinveniente nella previsione dell'art. 101 per la quale *"I giudici sono soggetti soltanto alla legge"*.

Ora è che l'art. 108, c. 2, non può che essere letto in un complessivo contesto di autonomia rafforzata dell'intera Corte dei conti, giacché, come ebbe modo di ricordare la Corte costituzionale, anche sulla base delle disposizioni tutte che regolano lo svolgimento dell'attività di controllo e di quella giurisdizionale, risulta *"evidente come l'attività dell'Istituto si svolga libera da ogni intervento estraneo, in piena indipendenza, e senza possibilità di ingerenza da parte del Governo"* (22).

Occorre però rileggere il dibattito in Assemblea costituente per provare a dare un quadro di lettura costituzionalmente orientato, anziché influenzato dalle disposizioni di rango inferiore, dell'assetto del pubblico ministero contabile.

L'originario art. 95, c. 4, del Progetto di Costituzione (poi divenuto art. 108), sul quale si espresse l'Assemblea, non prevedeva garanzie particolari per la Corte dei conti e per il pubblico ministero presso di essa (23): l'inserimento in quello che oggi è l'art. 108 di un secondo comma fu frutto di emendamenti intervenuti nel novembre del 1947, quando quindi il dibattito era pressoché esaurito e ci si accingeva al varo della Carta fondamentale.

Si consideri poi che nella Commissione dei Settantacinque, il Calamandrei (24), padre di una delle tre proposte di Carta costituzionale, aveva prospettato la soppressione degli organi speciali di giurisdizione (25) e che decisivo fu l'intervento di Ruini (26), Presidente della Commissione per la Costituzione, nel garantire una mediazione salvaguardando quelli che poi vennero espressamente previste come giurisdizioni speciali da mantenersi nell'art. 103 (27).

(19) Di riconoscimento a livello costituzionale dell'Ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti parla M. Oricchio, *La denuncia di danno*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirondo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021, 323 ss. Si segnala comunque la singolare posizione espressa da Corte cost. 3 agosto 1976, n. 215, secondo la quale *«le disposizioni dell'art. 108, che assicura l'indipendenza dei giudici delle "giurisdizioni speciali" e quella dell'art. 111, c. 2, che ammette il ricorso per cassazione contro le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, non avrebbero ragion d'essere se giudici speciali, ai sensi della Costituzione, non dovessero più esistere per nessuna ragione. E ciò tanto più che quelle norme non possono riferirsi né al Consiglio di Stato, né alla Corte dei conti e nemmeno ai tribunali militari, perché la disciplina che concerne tali organi è contenuta in altri articoli della Costituzione (artt. 103 e 111, c. 3)»*.

(20) Il dibattito in seno all'Assemblea costituente in ordine all'indipendenza della Corte dei conti è sintetizzato in L. Longhi, *Brevi note sull'indipendenza della Corte dei conti ai sensi dell'art. 100, ult. co. Cost.*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 7 maggio 2019.

(21) Corte cost. 22 giugno 1976, n. 145.

(22) Corte cost. 17 gennaio 1967, n. 1.

(23) L'art. 95, c. 4, del Progetto stabiliva infatti solamente che *"Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulle magistrature del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere"*.

(24) Su Calamandrei, giurista e costituente, v. V. Andrioli, *Calamandrei*, Padova, Cedam, 1956; A. Galante Garrone, *Calamandrei*, Milano, Garzanti, 1987; G. Bellavista, *Piero Calamandrei*, Milano, Giuffrè, 1956, estratto da *Riv. proc. pen.*, n. 4, ott.-dic. 1956.

(25) Cfr. art. 13 della proposta Calamandrei, in Atti Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, p. 200.

(26) Sulla figura di Ruini, v. F. Caffè, A. Staderini, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, in A. Mortara (a cura di), *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, Milano, Angeli, 1984; S. Campanozzi, *Meuccio Ruini*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2013.

(27) Corte cost. 31 marzo 1965, n. 17, ricordava come *"Dai lavori preparatori risulta che dal disfavore con cui gli autori della Costituzione considerarono le giurisdizioni speciali andò esente (unitamente al Consiglio di Stato) la Corte dei conti"*.

Ciò che emerge così dall'analisi del dibattito in seno alla sottocommissione incaricata di elaborare il testo per la parte sulla giurisdizione e poi in sede di Assemblea costituente è allora solo la preoccupazione del mantenimento delle giurisdizioni speciali, ma non invece quella della disciplina specifica dell'Ufficio del pubblico ministero presso la Corte dei conti, né della sua assimilazione o inclusione in un Ufficio unico di pubblico ministero, questione che mai entrò nel dibattito, dandosi evidentemente per scontata ed acquisita la differenza strutturale delle giurisdizioni. La grande questione "Giustizia" del 1947 riguardava invece l'opportunità di mantenere il Consiglio di Stato e la Corte dei conti come giudici speciali (insieme ai giudici tributari ed a quelli militari), anziché optare per una giurisdizione unica e su ciò si confrontarono le varie e diverse istanze in seno all'Assemblea.

#### 4. *Il pubblico ministero contabile nell'interpretazione della Corte costituzionale o della limitazione dei relativi poteri*

Le pronunce del giudice delle leggi che hanno riguardato il pubblico ministero presso la Corte dei conti hanno prevalentemente carattere non sistematico, niuna annoverandosene che abbia avuto modo di approfondire il suo inserimento in un contesto unitario, o di trattarne della organizzazione e funzionamento.

Ci si imbatte, invece, in pronunce o di natura generale, relative alla indipendenza e autonomia della Corte nel suo complesso dal Governo e dal potere politico (a partire dalla già ricordata sent. n. 1/1967) o inerenti i modi di esercizio delle funzioni inquisitorie del pubblico ministero contabile, oltre a quelle, più note ma delle quali non ci si occuperà in questa sede, inerenti l'esercizio delle funzioni di controllo, con particolare riferimento alla questione della salvaguardia delle prerogative delle autonomie regionali e locali.

Il Giudice delle leggi, a fasi alterne, dubitava della esclusività delle competenze della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ritenendo come l'enunciazione del secondo comma dell'art. 103, secondo cui la Corte "*ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica*" (oltre che "*nelle altre specificate dalla legge*"), non autorizzerebbe però a ritenere che "*i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della contabilità pubblica*" (Corte cost. n. 17/1965) (28). Trattasi della pronuncia dirimente del contrasto con i consigli di prefettura, allorché la Corte dei conti denunciava l'illegittimità, per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 108 della Costituzione, dell'art. 260 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (Testo unico della legge comunale e provinciale) (29), che manteneva la giurisdizione contabile dei Consigli di prefettura.

Nella successiva sent. 3 giugno 1966, n. 55, la Corte costituzionale giunse sostanzialmente ad eliminare le "sacche" di giurisdizione residue in capo ai suddetti organi amministrativi. Ricordò in quell'occasione la Corte costituzionale come il giudizio di responsabilità contabile nei confronti degli amministratori degli enti locali e di coloro che maneggiano i fondi degli enti stessi, fosse uno strumento essenziale ed indispensabile a garanzia della legalità nella gestione finanziaria di tali enti.

Ricordava anche come, essendo in grado di colpire nella personalità e nel patrimonio gli agenti di questi ultimi, e (quel che è più importante) i loro amministratori – e, tra questi, in particolare, gli amministratori degli enti territoriali, liberamente scelti dalle rispettive comunità – la giurisdizione in esame, qualora non fosse esercitata in condizioni di assoluta indipendenza e imparzialità, rischiava di ripercuotersi in modo pregiudizievole sul regime delle autonomie, e ciò risultava tanto più manifesto in relazione agli amministratori degli enti territoriali, dato che la dichiarazione di responsabilità si risolveva, per essi, in ragione di ineleggibilità.

Ma ciò che in questa sede interessa è il passaggio motivazionale della pronuncia che richiama espressamente l'art. 108, c. 2, Cost., ricordando come tale norma vuole assicurata l'indipendenza anche ai giudici speciali (30), collegandolo, a sua volta, con l'art. 101, secondo comma, "*il quale, disponendo che i giudici siano soggetti soltanto alla legge, li vuole sottratti, nel loro giudizio, ad ogni volontà esterna, che non sia quella obbiettiva della legge*".

Altra questione è quella della indipendenza di tutti i magistrati della Corte dei conti, posto che, mentre in ordine alla indipendenza dei giudici non è dubbio che vada intesa come autonoma potestà decisionale, non condizionata da

(28) In senso riduttivo rispetto alla vis attrattiva e generalizzante dell'art. 103, si veda anche Corte cost. 10 luglio 1981, n. 129, secondo la quale «*l'espandersi della giurisdizione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, lungi dall'essere incondizionato, deve considerarsi circoscritto "laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali". Ed in questi termini si è ancor più chiaramente espressa la sentenza n. 102 del 1977: nella quale la Corte – sia pure dichiarando inammissibili le proposte questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla responsabilità civile degli amministratori e dipendenti degli enti locali – ha in sostanza escluso che il precetto stabilito dal secondo comma dell'art. 103 Cost. sia caratterizzato da una "assoluta (e non tendenziale) generalità" e sia dunque dotato d'immediata operatività in tutti i casi*».

(29) La disposizione stabiliva che "*Sulle responsabilità previste negli articoli precedenti, e su ogni altra dipendente dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale, provinciale e consorziale pronuncia il Consiglio di Prefettura*".

*Le relative procedure possono essere iniziate d'ufficio o sopra richiesta dell'autorità di vigilanza e definite anche separatamente dall'esame e dal giudizio dei conti. Contro la decisione del Consiglio di Prefettura è ammesso ricorso alla Corte dei conti*". La norma faceva riferimento agli artt. 251 ss. del Tulcp, che disciplinavano i vari profili della responsabilità amministrativa e contabile.

(30) "*L'indipendenza del giudice, nell'esercizio delle sue funzioni [...] dev'essere assicurata dalla legge anche ai giudici speciali, come risulta dall'art. 108, secondo comma, Cost., sebbene a questi non si estendano affatto le attribuzioni del Consiglio superiore*" (Corte cost. 18 luglio 1973, n. 142).

interferenze dirette ovvero indirette provenienti dall'autorità di governo o da qualsiasi altro soggetto (31), quanto alla indipendenza del pubblico ministero contabile non possono che soccorrere i richiami all'ambito della giurisdizione penale.

Ebbene va ricordato che secondo il Giudice delle leggi, l'indipendenza “*concerne non solo l'ordine giudiziario nel suo complesso (art. 104 Cost.) ma anche i singoli organi, ordinari (art. 107) e speciali (art. 108), al fine di assicurare che l'attività giurisdizionale, nelle varie articolazioni, come la sua intrinseca essenza esige, sia esercitata senza inammissibili influenze esterne*” (32): quindi indipendenza dell'Istituzione ed esercizio della giurisdizione al di fuori da ogni condizionamento esterno e, contemporaneamente, esclusione dello svolgimento di funzioni di “*altra natura*”, quale elemento di compromissione dell'indipendenza.

Venendo ora a tentare una disamina delle sole pronunce attinenti la figura del pubblico ministero contabile, va evidenziato innanzitutto il riconoscimento (33) dei procuratori regionali (e delle sezioni giurisdizionali regionali) quali soggetti direttamente legittimati a sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, poiché essi, in quanto organi giurisdizionali, devono considerarsi organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono.

In materia di esercizio delle attività istruttorie, si è ricollegato (34) l'esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero contabile all'obbligo di specificità tanto della denuncia quanto delle richieste istruttorie, evidenziando la necessità che dette richieste non siano generiche e, quindi, tali da configurare un improprio potere di controllo generalizzato e permanente sull'attività amministrativa.

Tali principi sono stati confermati sotto diverso profilo, rimarcandosi nuovamente come “*l'ampio potere che il Procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente (v. sentenze nn. 209/1994 e 104/1989)*” ed in questo senso «*il Procuratore della Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti “in possesso” di autorità amministrative, mentre non può esigere da queste ultime [...] una specifica e ulteriore attività di acquisizione di dati o di notizie*» (35).

Il principio è poi stato di recente ribadito e, anzi, allargato anche alla richiesta da parte del procuratore regionale di svolgimento di un'attività di recupero amministrativo, in danno di soggetti terzi, di somme spese irregolarmente, “*senza che peraltro sia intervenuta alcuna pronuncia giurisdizionale che abbia accertato effettivamente tale irregolarità*” (36), ritenuta lesiva dell'autonomia organizzativa della regione.

Un altro aspetto degno di menzione affrontato dal giudice delle leggi riguarda poi quali tra le attività preprocessuali poste in essere dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, possano essere considerate idonee a ledere prerogative costituzionalmente tutelate e, in particolare, quelle delle autonomie territoriali regionali: trattasi di questione affrontata solo alcuni anni fa in occasione degli esiti dei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, ma che ha almeno un precedente.

Infatti in un caso di conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale ebbe a ricordare come il procuratore regionale, attraverso l'invito a dedurre, lungi dall'esprimere qualsiasi funzione valutativa avente per effetto l'applicazione ovvero la disapplicazione della legge, si limita, nel quadro dei rapporti fra l'invito medesimo e l'azione di responsabilità, a prospettare una sua interpretazione nel contesto di una iniziativa non idonea di per sé a ledere le attribuzioni regionali, proprio perché destinata a restare circoscritta, per il momento, al rapporto con i presunti responsabili, essendo, invece, rimessa all'esito finale dell'istruttoria ogni conclusiva determinazione in ordine all'eventuale instaurazione del giudizio (37).

(31) cfr. Corte cost. 23 dicembre 1986, n. 284, ove si ricordava anche come “*Anche se concettualmente distinta, l'indipendenza ha ricorrenti e stretti legami con l'imparzialità, ed anzi i due termini vengono talvolta promiscuamente usati, quasi che esprimano la medesima nozione giuridica: ma è da notare che non sempre il difetto di imparzialità consegue alla mancanza di indipendenza, potendo avere relazione causale con alcune situazioni che stanno a base degli istituti dell'astensione e della ricusazione, diretti ad assicurare l'imparzialità del giudice, senza che di norma venga in discussione il requisito dell'indipendenza*”.

(32) *Ibidem*.

(33) Corte cost. ord. 13 dicembre 2016, 261 e, prima, ord. 12 giugno 1996, n. 196.

(34) Corte cost. 2 giugno 1994, n. 209.

(35) Corte cost. 31 marzo 1995, n. 100. Una regione a statuto ordinario aveva sollevato conflitto di attribuzione a seguito di una nota inviata dal procuratore regionale, con la quale veniva richiesta la trasmissione dell'elenco completo di tutti gli incarichi di consulenza conferiti negli anni 1987-1993, nonché la trasmissione, per ogni consulenza, dell'atto deliberativo corredato del relativo documento istruttorio e, altresì, la comunicazione delle generalità complete e dell'attuale residenza di coloro che presero parte alle deliberazioni senza far constatare dal verbale il proprio eventuale dissenso e le generalità e la residenza dei responsabili dei documenti istruttori.

(36) Corte cost. 19 novembre 2015, n. 235, in *Riv. Corte conti*, 2015, 5-6, 431, ha infatti dichiarati inammissibili il secondo e il terzo motivo del ricorso promosso dalla regione in relazione agli atti di contestazione di responsabilità e invito a dedurre.

(37) Corte cost. 4 giugno 1997, n. 163, secondo cui le connotazioni «*degli atti oggetto di conflitto, ed in particolare l'assenza di ogni univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale, non consentono perciò di scorgere in essi quella lesività che il ricorso ritiene, invece, di individuare nell'aver postulato l'esistenza di una norma diversa da quella voluta dal legislatore*».

Ora, sotto un profilo prettamente processuale, par singolare che se l'invito a dedurre rimane inidoneo a determinare la lesione dell'autonomia, lo sia invece l'atto di citazione, posto che la stessa Corte costituzionale ha qualificato l'invito a dedurre quale atto "giurisdizionale" (38).

D'altro canto, se la questione va spostata sul piano della personalità della responsabilità amministrativa – come sembrerebbe dalla lettura della sent. n. 163/1997 e come pare oltremodo corretto, stanti le previsioni degli artt. 27, cc. 1 e 28 Cost. – è chiaro che non può esservi lesione delle prerogative consiliari (o più generalmente di qualunque autonomia costituzionalmente garantita) all'esito dell'avvio da parte del pubblico ministero contabile di un'azione di responsabilità e della preliminare contestazione di questa, fatte salve solo le garanzie del c. 4 dell'art. 122 Cost., parallele a quelle previste per i membri del Parlamento dal c. 1 dell'art. 68 Cost.

Nemmeno pare inutile ricordare come la stessa Corte costituzionale, in più occasioni (39), abbia ricordato l'esistenza di una vera e propria conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile, a partire dal 1994, secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori.

È sempre la Corte costituzionale a ricordare come sia "*indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori*" (40).

Ove dunque si accedesse all'impostazione per la quale nell'azione del pubblico ministero contabile stanno motivi di deterrenza (quindi tipici delle norme penali e delle relative pene), mentre l'azione in sé ha una finalità sanzionatoria, non potrebbe esservi spazio per una lesione delle prerogative dei consigli regionali se non nell'ambito del c. 4 dell'art. 122 Cost., senza possibilità di interpretazioni estensive della norma, stante l'obbligo per l'ordinamento di por riparo alle lesioni degli interessi patrimoniali della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, statali, regionali e locali.

Complessivamente bisogna ritenere la questione dell'individuazione di quali atti del pubblico ministero contabile siano idonei a ledere le prerogative dei consigli regionali, assolutamente aperta, vieppiù alla luce della espressa disciplina positiva dell'invito a dedurre come prodromico e fondante l'esercizio dell'azione nell'ambito del codice di giustizia contabile (art. 67), secondo il quale in esso sono esplicitati gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del danno contestato.

---

*regionale, con conseguente disapplicazione della legge da questi emanata e con sostanziale disconoscimento delle competenze della ricorrente. Questa Corte [...] non ha escluso che anche funzioni aventi carattere valutativo ed effetti decisori si prestino ad essere sindacate, in sede di conflitto, con riferimento ai criteri impiegati, potendo la lesione alle attribuzioni regionali derivare da pronunzie di organi giurisdizionali che espressamente dichiarino di disapplicare le leggi emanate dalle stesse Regioni, ovvero, come affermato in diversa circostanza, anche da pronunzie di organi non giurisdizionali bensì di controllo che si attengano, nel giudizio che sono chiamati ad esprimere, ad interpretazioni palesemente erronee e quindi di fatto meramente apparenti, "sì da celare il sostanziale travalicamento della funzione" (sent. n. 473 del 1992)».*

(38) Corte cost. n. 235/2015, cit., punto 6.2 in Diritto, dove si ricorda come «*Secondo questa Corte gli "atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo 'quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente' [...] (sent. n. 326/2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sent. n. 150/2007)" (sent. n. 252/2013).*

*In quest'ultima pronuncia si è precisato, proprio con riferimento agli atti provenienti dalla Procura contabile nello svolgimento delle sue funzioni istruttorie propedeutiche al giudizio di responsabilità, che, per fare valere eventuali "errori di giudizio, non vale, quindi, il conflitto di attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall'ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono"».*

(39) Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371, e 30 dicembre 1998, n. 453, relative alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1-*quinquies*, l. 14 gennaio 1994, n. 20, nella parte in cui limita, nell'ipotesi di danno erariale causato da più persone, la responsabilità solidale ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo.

Successivamente, ma con riferimento alla riserva di legge in ordine alla limitazione della responsabilità amministrativa, è stato sottolineato «l'intento del legislatore di intervenire in questa materia sulla base della considerazione secondo cui l'ampliamento dei casi di responsabilità di tali soggetti, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, è suscettibile di determinare un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa. D'altronde, a tale precipuo scopo risulta preordinato lo stesso potere discrezionale del giudice contabile (c.d. "potere riduttivo") di graduare la condanna sulla base della gravità della colpa, così determinando il debito risarcitorio del convenuto» (Corte cost. 15 dicembre 2010, n. 355).

Sempre con riferimento al danno all'immagine ed in senso confermativo della esclusività della riserva di legge e della discrezionalità nel suo esercizio, v. Corte cost. ord. nn. 219, 221 e 286/2011 e le successive nn. 167 e 168/2019, che richiamano tutte la ricordata sent. n. 355/2010.

(40) Corte cost. n. 355/2010, cit.

### 5. Il pubblico ministero contabile nelle decisioni della Corte di cassazione

Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno, almeno a partire dalla fine degli anni '60 e, contrariamente a quanto adombrato dalla Corte costituzionale, affermato l'esistenza di una competenza generale della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, discendente direttamente dall'art. 103, c. 2, Cost. (41), dopo avere, in un primo momento, sottolineato come l'attribuzione alla Corte della competenza giurisdizionale non potesse che aver luogo soltanto mediante specifici precetti di legge (42). Veniva invece ricordato come la formula adottata dal Costituente sarebbe chiaramente indicativa di una giurisdizione in linea generale in tema di contabilità pubblica e di una più specifica nelle altre materie espressamente contemplate dalla legge.

Ciò sarebbe reso più evidente dalla circostanza, emergente dai lavori preparatori della Costituzione, che i costituenti passarono da un testo (art. 95) che attribuiva alla Corte dei conti il potere giurisdizionale “*nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge*” al testo definitivo del cpv. dell'art. 103 che, attraverso il riferimento in linea generale alla materia della contabilità pubblica, dimostra anche il suo carattere innovativo rispetto alla precedente legislazione (43).

Ed anche recentemente e con riferimento alla declaratoria di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di azione revocatoria – su cui si rinvia al seguito – le Sezioni unite hanno ricordato «*come la giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata di una tendenziale generalità (Corte cost., sent. n. 102/1977 e n. 33/1968)*» ed è suscettibile «*di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo “in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso” (Corte cost., sent. n. 641/1987)*» (44).

Appartiene tuttavia alla discrezionalità del legislatore – che deve circoscriverla all'apprezzamento ragionevole dei motivi di carattere ordinamentale e, particolarmente, di quelli riconducibili agli equilibri costituzionali – la definizione concreta della materia di contabilità pubblica, da attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti, così come appartiene al legislatore, nel rispetto delle norme costituzionali, la determinazione dell'ampiezza di ciascuna giurisdizione (Corte cost. n. 385/1996).

A ciò rimane collegata la perimetrazione della giurisdizione contabile, dove le Sezioni unite hanno ridimensionato il tentativo di far valere innanzi alla Suprema Corte, ex art. 111 Cost., aspetti inerenti presunti vizi della sentenza d'appello della Corte dei conti per mancata pronuncia, risolvendosi ciò “*in un mero error in procedendo in ordine alla censura elusa, a meno che il giudice contabile non abbia giustificato il proprio rifiuto di decidere adducendo l'estraneità delle questioni sollevate dall'appellante all'ambito delle proprie attribuzioni giurisdizionali (Cass., S.U., 4 ottobre 2021, n. 26841; Cass., S.U., 11 ottobre 2021, n. 27546)*” (45), risultando altrimenti “*del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione e il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice speciale verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario*” (46).

Diverse sono state negli anni le pronunce della Suprema Corte che hanno concorso alla qualificazione unitaria dell'ufficio del pubblico ministero, ricomprendendovi anche quello contabile, senza tuttavia mai giungere ad escludere la assoluta e piena autonomia di quest'ultimo. Meritano di essere ricordate le pronunce relative alla rappresentanza

(41) cfr. Cass., S.U., 20 luglio 1968, n. 2616, in *Foro it.*, 1968, I, 2074; 5 febbraio 1969, n. 363, *ivi*, 1969, I, 2962.

In ordine alla portata innovativa dell'art. 103, c. 2, Cost., norma che avrebbe riconosciuto un principio fondamentale, già esistente, anche se disapplicato, secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti tende a seguire l'evoluzione della finanza pubblica dello Stato e degli enti territoriali verso forme più complesse e articolate su un'estesa varietà di enti pubblici si veda anche Cass., S.U., 2 marzo 1982, n. 1282, in *Foro it.*, 1982, I, 1595, la quale motivava nel senso di una “*giurisdizione generale contabile della Corte dei conti [...] quando ricorrono i due elementi, l'uno soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente e l'altro oggettivo che riflette la qualificazione pubblica del denaro*”.

La sentenza è stata commentata in dottrina da L. Giampaolino, *Nuove pronunce delle Sezioni Unite sulla figura del Procuratore Generale presso la Corte dei conti; sull'intervento nel giudizio per regolamento di giurisdizione; sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli enti pubblici economici*, in *Giust. civ.*, 1982, 2386; P. Maddalena, *Natura e funzioni del p.m. contabile e ricorso per giurisdizione*, in *Giur. it.*, 1982, I, 615; D. Landolfi, *Giurisdizione contabile della Corte dei conti ed enti pubblici economici*, in *Rassegna giuridica dell'Enel*, 1982, 2, 178; M. Greco, *Revirement della Cassazione sull'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti dei dipendenti degli enti pubblici economici*, in *Giur. comm.*, 1983, II, 381; G. Laserra, *La giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e gli agenti degli enti pubblici economici*, in *Riv. dir. proc.*, 1983, 539.

(42) Cfr. Cass., S.U., 30 novembre 1966, n. 2811, in *Foro amm.*, 1967, 61, con nota di E. Cannada-Bartoli, *Materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*.

(43) Cass., S.U., 17 gennaio 1991, n. 404, in *Foro it.*, 1991, I, 765, annotata da R. Nobile, *La progressiva espansione della giurisdizione della Corte dei conti: nuove conferme nella giurisprudenza più recente*, in *Riv. amm.*, 1992, 1064. Le S.U. giungevano così ad affermare come “*ove non ricorrano fattispecie di responsabilità espressamente tipizzate e riservate alla Corte dei Conti, la giurisdizione di quest'ultima può essere in concreto stabilita collegando l'attività pregiudizievole alla violazione di norme specifiche di contabilità e comunque attinenti alla diretta gestione del patrimonio dell'Ente, al fine di tenerla distinta dalla giurisdizione del giudice ordinario prevista dallo stesso testo unico unicamente per la responsabilità amministrativa generica*”.

(44) Cass., S.U., ord. 22 ottobre 2021, n. 29561.

(45) Cass., S.U., ord. 21 dicembre 2021, n. 41169.

(46) Cass., S.U., ord. 24 giugno 2022, n. 20459.

processuale del pubblico ministero contabile nel giudizio di regolamento di giurisdizione nel corso di giudizi di responsabilità pendenti innanzi la stessa Corte dei conti.

Osservavano le Sezioni unite, circa quaranta anni addietro, come il Procuratore generale della Corte dei conti ivi promuove i relativi giudizi *“in veste di pubblico ministero e perciò nell’esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, indipendente dall’autorità amministrativa, cui in particolare, per ciascun ramo di amministrazione, facciano capo, di volta in volta, gli interessi controversi, e la cui valutazione non vincola in alcun modo le determinazioni del Procuratore generale”* (47).

Tale affermazione di indipendenza dei magistrati delle procure della Corte dei conti rende effettive quelle affermazioni di assoluta indipendenza della funzione giudiziaria affidata alla Corte, anche con riferimento a presunte ingerenze indebite di essa funzione nei confronti dell’amministrazione attiva, purtroppo poste a base di recenti infauste riforme limitative dell’azione di responsabilità.

E non sembri retorico evidenziare come nella medesima pronuncia le Sezioni unite abbiano inteso ricordare come *“il Procuratore generale presso la Corte dei conti nei giudizi di responsabilità rappresenta l’interesse generale al corretto esercizio, da parte dei dipendenti pubblici, delle funzioni amministrative e contabili, cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell’ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, e non già l’interesse particolare e concreto dello Stato, in ciascuno dei settori dell’amministrazione in cui esso si articola, e degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue”*; con la conseguenza che le norme sul patrocinio e la difesa dello Stato per mezzo dell’Avvocatura dello Stato non comprendono la rappresentanza del Procuratore generale presso la Corte dei conti poiché esso *“non è una sorta di sostituto processuale della pubblica amministrazione”*.

Dunque, coincidendo il generale interesse con quello alla difesa dell’ordinamento, cui provvede il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il Procuratore generale presso la Corte dei conti non abbisogna di una ulteriore rappresentanza nel giudizio per regolamento di giurisdizione nel quale è presente attraverso l’organo requirente che partecipa all’udienza.

Ciò non significa peraltro che il Procuratore generale presso la Cassazione assuma la funzione di difesa di una parte, ma semplicemente che egli esplica le attribuzioni di pubblico ministero (previste dall’ordinamento giudiziario del 1941), così come analoghe funzioni esercita il Procuratore generale della Corte dei conti nel promuovere il giudizio, tenuto conto che, ai sensi dell’art. 1 del t.u. n. 1214/1934 e dell’art. 10 della l. 21 marzo 1953, n. 161 (48), il Procuratore generale, i vice procuratori generali ed i sostituti procuratori generali rappresentano presso la Corte dei conti il pubblico ministero.

La conclusione, sotto il profilo prettamente processuale, è che il Procuratore generale presso la Corte dei conti riveste nei giudizi per regolamento di giurisdizione innanzi la Suprema Corte la natura di parte soltanto formale, in ragione della sua posizione istituzionale – di organo propulsore dell’attività giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, al quale sono attribuiti poteri esercitati per dovere d’ufficio e nell’interesse pubblico, partecipando al giudizio non come esponente di un’amministrazione, ma quale portatore dell’interesse generale dell’ordinamento giuridico (49).

Infine, diversi spunti processualistici, a riprova degli interessi generali di cui è portatore il pubblico ministero presso la Corte dei conti, sono contenuti in pronunce relative alla revocatoria di atti dispositivi, alle azioni di simulazione, al divieto di *bis in idem* risarcitorio.

Le Sezioni unite hanno ribadito (50) come l’azione revocatoria ai sensi dell’art. 2901 c.c. promossa dal procuratore regionale della Corte dei conti al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, e l’art. 73 del c.g.c., che prevede tale giurisdizione, riprodurrebbe, nella sostanza, l’art. 1, c. 174, l. 23 dicembre 2005, n. 266.

La disciplina normativa, per un verso, contemplerebbe espressamente tra le azioni proponibili dal pubblico ministero presso la Corte dei conti l’azione revocatoria, essendo questa compresa tra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, e, per l’altro verso, definirebbe, in chiave strumentale, l’ambito di estensione della giurisdizione contabile, individuandolo esplicitamente nel fine di realizzare la tutela dei crediti erariali.

Nella pronuncia la Suprema Corte ribadisce, ancora una volta, come la natura strumentale ed accessoria dell’azione revocatoria consente di non ritenerla estranea alla materia della contabilità pubblica che l’art. 103, c. 2, Cost. riserva, come giudice naturale, alla cognizione della Corte dei conti, la quale assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo. In questa stessa prospettiva viene richiamato un precedente delle

(47) Cass., S.U., n. 1282/1982, cit.; in senso analogo Cass., S.U., 21 ottobre 1983, n. 6178, in *Foro it.*, 1983, I, 2688, annotata da D. Landolfi, *Ancora sulla giurisdizione contabile della Corte dei conti e gli enti pubblici economici*, in *Rassegna giuridica dell’Enel*, 1984, I, 121.

(48) Norma abrogata dalla l. 20 dicembre 1961, n. 1345.

(49) Cass., S.U., 28 febbraio 2020, n. 5589, e giurisprudenza ivi citata; ord. 5 giugno 2018, n. 14436.

(50) Cass., S.U., 22 ottobre 2021, n. 29561; 20 luglio 2021, n. 20869; ord. 3 giugno 2020, n. 10441, in *Riv. Corte conti*, 2020, 3, 224, con nota di richiami di A.M. Quaglini e commento di M. Cirulli, *Sull’azione di simulazione esercitata dal pubblico ministero a tutela del credito erariale*.

medesime Sezioni unite (51) che avevano affermato la giurisdizione contabile esclusiva con riferimento all'azione revocatoria esercitata dal procuratore regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, c. 174, l. n. 266/2005.

Considerazioni analoghe sono state poi svolte (52) con riferimento all'azione di simulazione, la quale ha il fine di ottenere una pronuncia di accertamento, vale a dire una pronuncia che sia in grado di accertare che un determinato negozio giuridico è simulato (53). Le Sezioni unite hanno precisato come il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, c.c. Ebbene, essendo regolato il rapporto fra *“tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile”* e *“i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile”* dall'inciso *“ivi compresi”*, andrebbe escluso che gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore contemplate dalla normativa si risolvano in quelli compresi nel secondo gruppo, i quali (l'azione surrogatoria, l'azione revocatoria ed il sequestro conservativo) sono perciò menzionati a titolo esemplificativo.

Sempre secondo la Suprema Corte, l'art. 73 del c.g.c. si riferirebbe alle *“altre azioni”*, per intendere tutte quelle a tutela delle ragioni del creditore, rimanendovi sicuramente compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 c.c.

Al contrario, è stata dichiarata la insussistenza della giurisdizione della Corte dei conti (54) in ordine alla domanda di accertamento della nullità della convenzione accessoria ad una concessione di area pubblica di parcheggio, proposta dal pubblico ministero contabile in funzione dell'esercizio dell'azione di danno erariale nei confronti della società concessionaria, non essendo individuabile, né in relazione ai soggetti eventualmente responsabili (funzionari pubblici o soggetti privati in rapporto di servizio con l'amministrazione depauperata) né in relazione all'oggetto del pregiudizio, il nesso di strumentalità tra l'azione proposta e quella consequenziale di risarcimento del danno erariale, sicché viene a mancare il presupposto necessario per ricondurre il rimedio esperito tra le *“altre azioni”* che, unitamente ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, il pubblico ministero contabile è legittimato ad esercitare in funzione della tutela dei crediti erariali, ai sensi dell'art. 73 del c.g.c.

Pacifico risulta l'orientamento per il quale l'azione promossa dal procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente pubblico che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti (55). L'azione del pubblico ministero contabile trova in questo caso giustificazione nella violazione del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'amministrazione i compensi per essa ricevuti, costituendo, queste, prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, di impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti di istituto. L'azione di responsabilità erariale in ogni caso non interferisce con l'eventuale azione di responsabilità amministrativa dell'amministrazione contro il soggetto tenuto alla retribuzione, ponendosi rispetto ad essa in termini di

---

(51) Cass., S.U., 3 luglio 2012, n. 11073, secondo la quale l'art. 1, c. 174, l. n. 266/2005 è una norma *«inserita nel corpo della disciplina dei giudizi di pertinenza della Corte dei conti; conferisce la legittimazione attiva al procuratore regionale contabile, il quale è abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti al giudice presso il quale è istituito; è destinata a “realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali”, di carattere accessorio e strumentale rispetto a quella apprestata mediante le azioni di responsabilità erariale; trova quindi la sua “copertura” nell’art. 103 Cost., nonostante il coinvolgimento di diritti di terzi, poiché attiene comunque alle “materie della contabilità pubblica” riservate alla giurisdizione della Corte dei conti»*.

(52) Cass., S.U., ord. n. 10441/2020, cit.

(53) Va intanto ricordato che nel caso di simulazione assoluta, l'azione è ritenuta imprescrittibile, mentre nel caso di simulazione relativa, essa è imprescrittibile, quando, anziché tendere ad accertare il negozio dissimulato per farne valere gli effetti, è volta ad accertarne la nullità. Tuttavia la Suprema Corte ha anche affermato che l'azione di simulazione, sia assoluta che relativa, in quanto diretta ad accertare la nullità del negozio apparente perché, in ogni caso, privo di causa per mancanza dello scopo economico sociale cui il contratto simulato è destinato, è imprescrittibile ai sensi dell'art. 1422 c.c., ancorché, nel caso della simulazione relativa in senso proprio, il decorso del tempo possa rilevare per i diritti nascenti dal negozio dissimulato, sì da far venire meno l'interesse all'accertamento della simulazione apparente. Tale situazione, peraltro, non ricorre in caso di interposizione fittizia di persona che è diretta a identificare il vero contraente celato dall'interposto e non, invece, a far riconoscere gli elementi costitutivi di un diverso negozio, sicché l'azione ha carattere dichiarativo ed è imprescrittibile (Cass., Sez. VI-II, 10 maggio 2016, n. 9401; Sez. VI-II, ord. 27 agosto 2013, n. 19678).

Più esattamente l'azione di simulazione relativa, in quanto diretta ad accertare la nullità del negozio simulato, sarebbe imprescrittibile (al pari dell'azione di simulazione assoluta), potendo il decorso del termine incidere solo indirettamente sulla proponibilità di tale azione, nel senso che la prescrizione dei diritti che presuppongono l'esistenza del negozio dissimulato può far venir meno l'interesse all'accertamento della simulazione del negozio apparente. Secondo diverso orientamento invece quando l'azione di simulazione relativa è diretta a far emergere l'effettivo reale mutamento della realtà voluto dalle parti con la stipulazione del negozio simulato, tale azione si prescrive nell'ordinario termine decennale; quando invece essa è finalizzata ad accertare la nullità tanto del negozio simulato, quanto di quello dissimulato (per la mancanza dei requisiti di sostanza o, come nel caso di specie, di forma), rilevando l'inesistenza di qualsiasi effetto tra le parti, tale azione non è soggetta a prescrizione (Cass., Sez. II, 30 luglio 2004, n. 14562).

(54) Cass., S.U., ord. 12 aprile 2021, n. 9544.

(55) Cass., S.U., ord. 22 dicembre 2021, n. 41169.

indefettibile alternatività (56), seppure, una volta che il procuratore contabile abbia promosso l'azione di responsabilità in relazione alla tipizzata fattispecie legale, è precluso alla pubblica amministrazione l'esercizio di quella volta a far valere l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dovendosi escludere – stante il divieto di *bis in idem* – una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale (57).

In conclusione, a più di un secolo e mezzo dalla istituzione della Corte dei conti e della individuazione presso di essa di un pubblico ministero, ne rimane di assoluta attualità – anche in epoca di continui mutamenti istituzionali, nell'amministrazione della giustizia e nei codici di rito – il ruolo di garante degli interessi generali, irrinunciabili e supremi della Repubblica, intesa nell'accezione alta dell'art. 5 della Costituzione del 1948, quale sintesi delle istanze dello Stato e delle autonomie locali.

\* \* \*

---

(56) Cass., S.U., ord. 26 luglio 2022, n. 23240, che richiama in tal senso Cass., S.U., 14 gennaio 2020, n. 415, in *Riv. Corte conti*, 2020, 1, 266, e 26 giugno 2019, n. 17124.

(57) Cass., S.U., ord. 30 maggio 2022, n. 17423. La pronuncia richiama in senso conforme Cass., S.U., n. 17124/2019 e n. 415/2020, citt.: 8 luglio 2020, n. 14327.