

LA RIPRESA DELLA CORTE DEI CONTI

Di Gustavo Ingresso

In: "Rivista italiana di ragioneria", gennaio - giugno - 1945, n. 1 a 6,
pagg. 1-8

Oggi la Corte dei conti riprende l'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali dopo un lungo periodo di silenzio; ed io credo opportuno porre l'accento su questa ripresa. La Corte nel giugno scorso, dopo un periodo di fortunate vicende, deprecate da tutti gli uomini liberi, ha riattivato in pieno il suo controllo di legittimità e le sue funzioni di riscontro finanziario. Oggi integra e completa il ritorno alla normalità delle sue funzioni, che tanto interessano la vita dello Stato.

Ora si parla molto del nostro Istituto. Nel movimento di studi, di previsioni e di proposte circa il futuro assetto costituzionale ed amministrativo dello Stato italiano si è determinata una corrente di opinioni verso riforme sostanziali della Corte dei conti. Ma io penso che prima di addentrarci in questo difficile terreno sia prudente, comunque, necessario conoscere e comprendere la struttura e soprattutto gli scopi del massimo organo di controllo dello Stato; perché bisogna dire la verità, anche se dispiaccia. Non soltanto l'uomo della strada, ma pur il mondo politico e quello dei giuristi non hanno esatta e completa conoscenza di quel che sia e di quel che compia nel nostro ordinamento giuridico la Corte dei conti.

Gaspere Finali in una sua lezione all'Università di Roma sulla Corte dei conti notava che essa non fosse generalmente conosciuta ed apprezzata nel paese; e soggiungeva: "Non oserei dire che non vi sia ancora qualche sindaco che partecipi all'errore d'un suo antico collega

del Veneto; il quale alcun anno dopo il 1866 rivolgeva una sua istanza *alla eccelsa Corte dei Nobili e dei Conti*; ma per certo vi ha non pochi i quali dal suo titolo sono tratti a credere che dessa sia niente altro e niente più che un gran dicastero di ragioneria ed una magistratura contabile”.

Se l'illustre Uomo si svegliasse dal sonno eterno probabilmente non muterebbe opinione; anzi troverebbe che la ignoranza dei compiti della Corte è maggiore oggi che nel passato forse per la densa ombra che per ventidue anni ha avvolto le migliori nostre istituzioni.

Il controllo preventivo della Corte.

Si fanno ogni tanto, qua e là, specie negli ambienti ministeriali, voti e proposte per la soppressione del controllo preventivo della Corte sulle spese. Non intendo in questa sede raccogliere gli argomenti che si adducono a conforto di questi voti, per confutarli. Mi basterà qui rifarmi nuovamente alla lezione sopra ricordata del Finali. In essa è riprodotto il brano di un discorso pronunciato in Senato dal Des Ambrois, uno dei firmatari dello Statuto del 1848, durante la discussione sul progetto di legge, divenuto poi la legge fondamentale della Corte dei conti italiana. Credo utile rileggerlo.

“Il sindacato della Camera sull'amministrazione del danaro pubblico sarebbe in gran parte illusorio, se non venisse agevolato da quello che preventivamente esercita la Corte dei conti.

Ognun, che abbia dovuto mischiarsi di controllo consuntivo, potrà dire con quanta difficoltà si rintraccino alla fine di un esercizio, ed anche dopo un più breve periodo di tempo, le ragioni delle singole spese, ed i fatti per cui abbiano ad ammettersi come giustificate quelle deviazioni dalla perfetta regolarità, che pur talvolta sono inevitabili nel corso dei pubblici servizi.

Una Corte dei conti, che abbia soltanto il controllo consuntivo, sarà un ottimo sindacato dei cassieri; ma un sindacato molto imperfetto degli amministratori, e in quest'ultima parte delle sue attribuzioni non opererà che a stento, con grande lentezza e difficoltà.

Il controllo preventivo ha il grande vantaggio di opporre un ostacolo alle irregolarità; e tutti sanno, che se queste non si antiveggono, è assai malagevole il reprimerle, o rimediarsi dopo che siano passate nel dominio vastissimo dei fatti compiuti.

Il controllo preventivo è una garanzia dei ministri contro gli errori dei subalterni, che ponno compromettere la responsabilità del capo; ed è efficace garanzia per gl'interessi dello Stato, che questa responsabilità non può sempre tutelare, perché può estendersi ad inconvenienti, che il migliore dei ministri non è sempre capace d'impedire".

Il pensiero espresso dal Des Ambrois più di ottanta anni or sono acquista oggi maggior forza di verità, quando si abbia presente alla mente l'enorme accrescimento delle spese pubbliche, che domanda alle economie private di contribuire alla finanza dello Stato in misura infinitamente maggiore che non fosse necessaria in quell'epoca, e quindi più imperioso pone alla pubblica amministrazione il dovere di assicurare una oculata e rigida spendita del pubblico denaro.

Quanto la proposta soppressione del controllo preventivo sulle spese sia in contrasto con l'adempimento di questo dovere, emerge in rilievo oltremodo significativo dal progressivo accentuarsi nella gestione finanziaria dell'amministrazione statale della tendenza di eseguire le spese per via di ordini di accreditamento. Questa tendenza è comprovata dal seguente prospetto statistico delle spese effettuate sui bilanci dei vari dicasteri nell'ultimo decennio, mediante aperture di credito a funzionari delegati.

...[omissis]

Sarà, credo, superfluo ricordare che nel pagamento di spese fatte mercé aperture di credito a funzionari delegati la pubblica amministrazione mette in moto una facoltà discrezionale meno limitata che nelle altre forme di pagamento. Pensate ora se – data la estensione e la continuità progressiva assunte al giorno d’oggi da questa categoria di titoli di spesa nella gestione del bilancio – sarebbe prudente abolire il riscontro preventivo!

I giudizi di responsabilità

E vengo alle funzioni giurisdizionali.

Anche qui non mancano i voti di riforma. Si pensa da taluni che la maggior parte di queste funzioni siano state, per un certo empirismo, sovrapposte al ceppo originario delle attribuzioni della Corte, ma non siano ad essa connaturate. Ora è questo un preconcetto erroneo, che bisogna individuare e confutare in ogni proposta che miri a ridurre la estensione e la portata dell’attività giurisdizionale del nostro Istituto.

...[omissis]

Quella che in ordine di tempo è venuta l’ultima delle attribuzioni giurisdizionali conferite alla Corte dei conti, la giurisdizione in materia di responsabilità dei pubblici funzionari, si può dire la dimostrazione più probante della spontaneità del processo di estensione che dal 1862 in poi ha avuto quel ramo di attività nel nostro Istituto. Prima che la legge di contabilità del 1923 sistemasse in norme generali la competenza della Corte in questa delicata materia, già la giurisprudenza della Corte stessa aveva, in sede di giudizi di conti, progressivamente elaborato il nuovo istituto processuale, anticipando lo intervento del legislatore. Le esigenze del diritto materiale hanno promosso la formazione del diritto

processuale; dall'antico sindacato giurisdizionale sui conti degli agenti contabili si è svolto per generazione spontanea quello sulle responsabilità anche non contabili degli stessi agenti tenuti a rendere conti giudiziali, e in genere sulle responsabilità - che per i loro effetti chiameremo finanziarie - di tutti gli impiegati dello Stato. Ciò in funzione del concetto unitario di responsabilità.

Mi sia permesso di chiarire a questo punto il mio pensiero. La colpa, elemento soggettivo della responsabilità, incide nell'esercizio delle funzioni dell'impiegato per una di queste due vie, o per tutte e due insieme.

- a) L'azione od omissione dell'impiegato costituisce inosservanza di precetti contenuti in norme di diritto obbiettivo o in ordini e istruzioni legalmente impartite per disciplinare l'esercizio delle funzioni *specifiche*, che l'impiegato deve compiere.
- b) L'azione od omissione dell'impiegato, costituisce inosservanza dei doveri *generici* che disciplinano il comportamento della sua condotta, in dipendenza del rapporto che lo lega alla pubblica amministrazione, considerato in sé e per sé, indipendentemente dalle regole particolari che reggono l'adempimento delle funzioni specifiche inerenti all'ufficio di cui egli è addetto.

Degli obblighi generici dell'impiegato, fondamentale, intrinseco del rapporto che lo vincola alla pubblica amministrazione, è l'adempimento delle funzioni del suo ufficio (*esercizio dell'impiego*), con la diligenza richiesta dal fine di conseguire lo scopo o gli scopi di tali funzioni. Queste perciò determinano e condizionano *in concreto* il grado di diligenza che l'impiegato deve prestare nel rendere la sua opera alla pubblica amministrazione. Alla base di quest'obbligo è quello, ancora più

generico, di usare nell'esercizio dell'impiego la media diligenza richiesta nel buon amministratore (*in abstracto*).

Consista dunque la colpa dell'impiegato in una azione o in una omissione, il criterio determinante e misuratore di essa è desunto dalla considerazione del modo con cui egli ha prestato la sua opera nel rapporto d'impiego. Ciò significa che in ogni caso la colpa dell'impiegato si riconnette ad un rapporto preconstituito. Il principio generale che qualunque fatto doloso o colposo che cagioni ad altri danno ingiusto obbliga colui che lo ha commesso a risarcire il danno è alla base non soltanto della colpa aquiliana, ma anche della colpa contrattuale, e per dir meglio della colpa che consista nella inosservanza di obbligazioni preesistenti. La responsabilità patrimoniale (comunemente detta "civile") del pubblico impiegato, mentre trae la sua giustificazione da questo principio che è il presupposto comune, fondamentale di ogni specie di responsabilità, ha motivi particolari che sono propri del rapporto cui essa inerisce. L'atto illecito e il danno consequenziale sono una vicenda dell'azione amministrativa dell'impiegato, diremo anzi una crisi dei doveri giuridici che formano il contenuto del rapporto d'impiego nei riguardi di chi presta la sua opera alla pubblica amministrazione. Il motivo della responsabilità patrimoniale dell'impiegato non è diverso dal motivo della responsabilità disciplinare. Essa è conseguente alla violazione dei doveri di ufficio, e serve al fine di garantire la conservazione dell'ordine nell'interno della gerarchia amministrativa e il proficuo rendimento dei pubblici uffici, e a traverso questa è la realizzazione dei fini dello Stato. Secondo che la violazione dei doveri di ufficio turbi l'ordinamento interno della pubblica amministrazione o le produca *anche* un pregiudizio economico, le sanzioni sono disciplinari o patrimoniali, come sono altresì penali se la violazione dei doveri di ufficio si accompagna pure alla violazione di norme che tutelano l'ordinamento giuridico generale. Ma il fondamento comune alle tre specie di responsabilità rimane una anormalità che pel fatto dell'agente si avvera

nello svolgimento del rapporto d'impiego. Sotto lo stesso concetto unitario di responsabilità va collocata anche la responsabilità così detta contabile, se è vero che la illiceità dell'atto è motivo determinante della colpa. Questo motivo non esula dal conto che sia accertato irregolare; poiché il fatto che la norma violata prescriva soltanto adempimenti di indole formale non diminuisce il carattere antiggiuridico, quindi illecito dell'atto che sia incorso in questo inadempimento.

La Corte dei conti che dalla legge fondamentale che la istituiva era chiamata, come è chiamata, ad accertare mercé conti giudiziali responsabilità contabili, in prosecuzione del fine, ad essa congenito, di tutelare, a traverso il riscontro finanziario sotto tutte le forme nelle quali esso si attui, la regolare gestione del pubblico denaro, doveva anche essere chiamata dalla unità fondamentale della materia in contestazione ad accertare le responsabilità degli agenti contabili sorte accanto o all'infuori del conto da loro reso, e quelle degli altri agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Quando si considerino poi gli elementi oggettivi e lo scopo dei giudizi di responsabilità, queste conclusioni implicite nelle premesse di diritto materiale dianzi esposte, hanno la loro riprova, direi il loro collaudo, in motivi attinenti al criterio di ripartizione delle competenze nel nostro sistema giurisdizionale.

Poiché la responsabilità del pubblico funzionario trae motivo dal suo comportamento di condotta nell'esercizio dell'impiego, potrebbesi essere portati a sostenere questo assunto, sempre, naturalmente, *de jure condendo*: che per connessione di materia anche i giudizi di responsabilità dovrebbero entrare nell'ambito della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, dalla quale invece ora sono esclusi (T.U. 26 giugno 1924, n.1054, art. 29 n. I). Contro ogni idea di riforma in questo senso starebbe però la considerazione che scopo del giudizio di responsabilità è il conseguimento da parte dello Stato di una somma di denaro a titolo di risarcimento di un danno ricevuto. Ora per sopprimere nel n. I dell'art. 29 del Testo Unico del 1924 la riserva che sottrae alla giurisdizione del

Consiglio di Stato il giudizio di responsabilità, perché “materia spettante alla giurisdizione della Corte dei conti”, bisognerebbe in pari tempo limitare la portata del secondo comma del successivo art. 30 dello stesso Testo Unico del 1924; il quale come è noto, nelle materie deferite alla esclusiva giurisdizione del Consiglio di Stato riserva in ogni caso alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria “le questioni attinenti a diritti patrimoniali consequenziali alla pronuncia di legittimità dell'atto emessa dal Consiglio di Stato”. Ma una simile limitazione per ovvie ragioni pregiudicherebbe l'istituto della giurisdizione esclusiva creato dalla riforma del 1923.

D'altra parte il giudizio di responsabilità resiste allo sforzo di chi voglia inquadralo nel sistema della giurisdizione ordinaria, come un comune giudizio per risarcimento di danni. L'atto illecito del funzionario che si pretende abbia prodotto danno allo Stato è, come ho detto, una vicenda della sua azione amministrativa, una crisi nell'adempimento dei doveri che formano il contenuto del rapporto d'impiego. La determinazione della colpa e, occorrendo, del grado della colpa implica apprezzamento di rapporti gerarchici, di situazioni di fatto, di circostanze, per dir così, ambientali, che è fuori del semplice e rigido raffronto dell'atto amministrativo con le disposizioni legislative e regolamentari che lo disciplinano: sindacato questo che è il solo riservato all'autorità giudiziaria in confronto degli atti della pubblica amministrazione. Ancora, in sede di valutazione del danno, l'autorità giudiziaria sarebbe chiamata a compiere misure di valori dello Stato, probabilmente un esame critico di spendita di fondi, di criteri adottati nella custodia di beni: indagini queste di merito e richiedenti sindacato di atti in tutto o in parte discrezionali, sottratti ad ogni modo alla cognizione del giudice ordinario.

Tutto ciò va detto prescindendo dalla posizione delle parti nel contraddittorio che si istituisce nel giudizio di responsabilità. Qui lo Stato è normalmente attore, perché esso presumibilmente ha ricevuto danno.

Pertanto la situazione processuale è inversa rispetto a quella dei giudizi che si svolgono innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria e dei ricorsi innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Ed è appunto la considerazione di questa sostanziale diversità di rapporti processuali che apre, a mio credere, la via per darsi ragione della necessità obiettiva della funzione giurisdizionale della Corte dei conti; che risulta così essere una forma di sindacato finanziario con lo scopo immediato di ricostituire valori perduti o degradati dello Stato.

La Corte dei conti è il massimo organo del controllo finanziario; ed è una logica necessità costituzionale che questo medesimo organo conosca di responsabilità, che per essere sorte in sede e per l'esercizio di attività finanziaria, o che interessino comunque la finanza dello Stato, hanno il loro terreno naturale in atti che sono oggetto o materia di quel controllo. Perciò può dirsi che il giudizio di responsabilità ha la sua radice nella funzione fondamentale di riscontro finanziario. Questo da *obiettivo*, cioè vertente sugli atti finanziari considerati nel loro contenuto, si risolve, attraverso il giudizio, in controllo *subbiiettivo*. E' una formula di tutela del pubblico erario che si consegue attraverso la riparazione del danno da esso subito. Di questa infrazione è strumento giuridico la decisione giurisdizionale, che infatti costituisce titolo esecutivo nelle mani della pubblica amministrazione contro il funzionario accertato responsabile del danno.

I giudizi in materia di pensioni

Anche la giurisdizione della Corte in materia di pensioni è oggetto di proposte di riforma. Si vorrebbe da alcuni sostituirla o quella (esclusiva) del Consiglio di Stato o quella dell'autorità giudiziaria.

Già, sarebbe a domandarsi, dopo un'esperienza più che decennale, se sia stato provvido consiglio togliere alla Corte la liquidazione delle

pensioni. Lo scopo di questa riforma, quello cioè di conseguire una maggiore rapidità o una minore lentezza nelle operazioni di liquidazione, non è stato forse pienamente raggiunto. Non credo che sia desiderabile ora turbare un sistema processuale, ormai tradizionale, che in ottanta e più anni di applicazione ha dato ottima prova; giacché sarebbe esagerato dire che la lentezza dei procedimenti sia esclusiva dei iudizi di pensione.

Comunque, basterà riflettere che il diritto a pensione sorge, o, se vuoi, diviene attuale, quando è cessato, col collocamento a riposo, il rapporto d'impiego, per intendere che esso non può fornire materia alla giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, che è eccitata da provvedimenti interessanti quel rapporto durante l'esercizio d'impiego. D'altra parte scopo del giudizio di pensione è la modificazione della liquidazione fatta dal ministero competente, e questa è atto amministrativo; onde l'azione esulerebbe dalla competenza dell'autorità giudiziaria, almeno fino a quando rimane intatta la legge 20 marzo 1865 sull'abolizione del contenzioso amministrativo.

La posizione costituzionale della Corte dei conti

Mi sia consentito, avviandomi alla fine, avvertire che al di sopra e al di fuori di ogni schema dommatico di categorie giuridiche, di diritto materiale o di diritto processuale, bisogna guardare al compito fondamentale istituzionale del nostro Istituto. Esso spiega i particolari aspetti e momenti delle sue funzioni.

La Corte dei conti esercita il supremo sindacato sugli atti del governo e dell'amministrazione statale per il duplice fine di garantire l'osservanza della legge e la regolare gestione della finanza pubblica, nell'interesse dello Stato, cioè della consociazione politica nazionale, non nell'interesse particolare di singoli soggetti. Il Parlamento esercita sulla

pubblica amministrazione un sindacato soltanto politico, che, per il modo stesso in cui funziona, non può essere che generico e saltuario, per il predominio che ha nelle sue funzioni l'attività legiferante. Il sindacato della Corte è invece eminentemente giuridico, continuo, specifico, individuato sui singoli atti dell'amministrazione. In questa individualizzazione il suo sindacato assume per taluni atti carattere e forme giurisdizionali, in funzione dello scopo che in dipendenza di quegli atti si propone, di reintegrare il pubblico patrimonio cui siano state inferte lesioni.

La Corte dei conti dunque è collaboratrice del Parlamento per il conseguimento di un fine comune, l'osservanza della legge. E perciò ha posizione di organo costituzionale. Come organo costituzionale, soltanto la Costituente o comunque una legge costituzionale può riformarlo. Ma se è lecito affidarsi alla logica dei principii è da prevedere che, se riforma vorrà portarsi al nostro Istituto, essa dovrà non ridurre ma accrescere le sue funzioni, in intensità e in estensione.

Democrazia è soprattutto imperio della legge. Questa, in regime di democrazia, è espressione genuina e intera della volontà popolare. E il popolo che dà a se stesso le norme della propria esistenza, nella osservanza rigorosa e costante di queste norme ritrova la garanzia del suo autogoverno, della libertà delle sue decisioni, del dominio dei suoi destini.

Ancora, in regime democratico la finanza dello Stato, poiché è la somma dei contributi di tutto il popolo, è destinata alla soddisfazione dei bisogni pubblici della comunità senza accaparramenti da parte di particolari gruppi o ceti, e senza dispersioni nelle pieghe forate di una gestione irregolare o men che severa del pubblico denaro.

La Corte dei conti è l'unico organo giuridico che sia chiamato a garantire attraverso il suo sindacato l'attuazione di questo duplice fine, fondamentale dello Stato democratico. E' un compito che nelle

condizioni presenti del nostro Paese ha la gravità solenne di una missione, perché noi risorgeremo dalle rovine che ci circondano ad un patto: che manteniamo vigile disciplina nel rispetto del nuovo diritto che ci daremo, nel governo del nuovo Stato che sarà fondato dalla volontà popolare.

Consacrando le energie dell'intelletto e il fervore dell'anima a questa missione, noi avremo adempiuto il nostro dovere di funzionari e di cittadini, e avremo portato ciascuno, secondo la forza dei propri omeri, una pietra alla riedificazione della Patria italiana.