

Direttori

Prof. Arturo CANCRINI

Prof. Vittorio CAPUZZA

Comitato scientifico

Avv. Antonio BARGONE

Cons. Alessandro BOTTO

Avv. Ettore FIGLIOLIA

Avv. Angelo PIAZZA

DIRITTO AMMINISTRATIVO

La collana “Diritto Amministrativo” raccoglie sia opere storiche del diritto amministrativo, scritte da autori appartenenti alla più classica tradizione del settore, sia opere nuove, che forniscono una visione alternativa e aggiornata della materia. L'intento è quello di offrire quindi la possibilità di rileggere i testi che costituiscono i capisaldi della scienza giuridica del settore e, allo stesso tempo, di essere aggiornati sulle novità della materia.

La collana ospita inoltre atti di convegni organizzati su specifiche tematiche e opportunamente selezionati dal comitato scientifico, e opere straniere di rilievo internazionale.

Giovanni Andriani

Evoluzione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti

Il nuovo Codice di giustizia contabile

Prefazione di
Carla Romana Raineri





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0375-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2017

*A papà
e ai piccoli
Clara Maria ed Emiliano*

Indice

11	<i>Prefazione</i> di Carla Romana Raineri
15	<i>Introduzione</i>
19	Capitolo I <i>Inquadramento storico</i> 1.1. Dalle origini al primo dopoguerra, 19 – 1.2. L’influenza del Ventennio fascista, 33 – 1.3. Dall’approdo in Costituzione alle riforme degli anni No- vanta, 36
51	Capitolo II <i>Impatto del nuovo Codice di giustizia contabile</i> 1.1. L’attuale configurazione della Corte dei conti, 51 – 1.2. Le funzioni giu- risdizionali della Corte dei conti, 58 – 1.3. Legge delega 7 agosto 2015, n. 124, art. 20. Riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti. I principi e criteri direttivi, 61 – 1.4. Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante il nuovo “Codice di giustizia contabile”, 76
107	<i>Conclusioni</i>
109	<i>Bibliografia</i>

Prefazione

di Carla Romana Raineri¹

Nata all'indomani dell'unità d'Italia per mezzo della legge istitutiva 14 agosto 1862 n. 800, la Corte dei conti, nella architettura costituzionale, gode di una doppia investitura, essendo inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma), sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, terzo comma).

Da detta doppia investitura deriva la centralità e la neutralità del suo ruolo.

In un momento di crisi economica e di valori è quanto mai attuale la necessità di rinvigorirne le iniziative, onde assicurare un efficace contrasto alle molteplici forme di *mala gestio* autorevolmente richiamate dal Presidente dell'alto consesso nel corso del discorso inaugurale dello scorso febbraio 2017:

Dall'utilizzo illecito di contributi, sovvenzioni o fondi di provenienza nazionale o europea alla indebita erogazione di stipendi, indennità o emolumenti; dagli incarichi esterni, consulenze o collaborazioni *contra legem*, agli oneri economici assunti senza formalizzazione di impegno contabile, forieri del sempre più preoccupante fenomeno dei debiti fuori bilancio, non dimenticando che questi ultimi pongono pesanti ipoteche su ogni ordinata contabilità e gettano ombre sui piani di riequilibrio di situazioni di dissesto; dai danni d'immagine conseguenti a reati contro la P.A., a quelli da violazione della concorrenza, da disservizio o da tangente.

¹ Consigliere nella Corte d'Appello di Milano.

Come è noto, per rispondere alle continue evoluzioni degli assetti della Pubblica amministrazione in linea con i processi di riorganizzazione dello Stato e, soprattutto, nel tentativo di adeguare ed armonizzare la disciplina processuale ai principi espressi dalle giurisdizioni superiori, le funzioni e l'organizzazione della Corte sono state nel tempo oggetto, in maniera asistemica, di un continuo *puntellamento* da parte del legislatore nazionale.

La vetusta, frammentaria, e spesso obsoleta disciplina processuale contabile, contenente il generico rinvio alle norme e ai termini del Codice di Procedura Civile, ha lasciato, spesso, molto spazio a variegate interpretazioni della giurisprudenza, determinando orientamenti non del tutto omogenei fra le varie Sezioni.

Inoltre, la complessa attività giurisdizionale della Corte dei conti, ancora disciplinata da un Regolamento di procedura risalente al 1933 (r.d. 13 agosto 1933, n. 1038) e da un Regolamento di ordinamento del 1934 (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), si è rilevata non più coerente e coordinata con l'intervenuta evoluzione dei principi costituzionali e della Corte europea dei diritti dell'uomo inerenti al giusto processo, fissati dal novellato articolo 111 della Costituzione e non più adeguata a un moderno sistema di finanza pubblica in cui anche le regole di attribuzione delle responsabilità devono essere connotate da completezza, linearità ed efficienza.

Nell'ambito del più ampio percorso di riforma della pubblica amministrazione avviatosi con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (*c.d.* Legge Madia) il Parlamento ha, dunque, opportunamente inteso delegare l'esecutivo, tra gli altri, a riordinare e ridefinire l'intero impianto processuale della giustizia contabile, allo scopo di garantire un complesso di regole coordinate e sistemiche per disciplinare tutti i riti che si svolgono dinanzi alla magistratura contabile in sede giurisdizionale.

L'intervento normativo, definitosi con l'emanazione del nuovo Codice della giustizia contabile contenuto nel decreto legislativo 26 agosto 2016, nr. 174, oltre a quello di responsabilità, ha coinvolto tutti i giudizi di cognizione della Corte, compresi quelli pensionistici, di conto e a istanza di parte.

I principi e i criteri direttivi espressi dall'articolo 20 della legge delega risultano ispirati dall'intento di conseguire un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela dell'erario ed il rispetto delle garanzie difensive in ogni momento del procedimento, nella fase giurisdizionale ed in quella istruttoria e preprocessuale di competenza del Pubblico Ministero.

Vi è l'auspicio da parte tutti gli addetti ai lavori che le nuove regole processuali, permeate dal principio del giusto processo e connotate da un generale rafforzamento delle garanzie difensive, possano agevolare le complesse attività giurisdizionali della Corte che, a partire da quest'anno, dovrà iniziare a dare applicazione alla maggior parte dell'impianto della novella codicistica, in virtù della norma transitoria finale.

E sempre alla Corte, così come consentito dalla delega "aperta", spetterà il compito di suggerire al Governo, nel prossimo biennio, l'adozione delle disposizioni integrative e correttive che l'applicazione pratica del codice renderà necessarie.

Come evidenziato in più sedi istituzionali, una giustizia contabile "strutturata", connotata da maggior celerità, garantismo e stabilità, potrà indubbiamente costituire un presidio maggiormente affidabile nella verifica dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e nella repressione delle condotte illecite che, contrastando con l'interesse pubblico della nazione, rendono l'Italia meno competitiva, meno equa e trasparente.

Il lavoro del Capitano Giovanni Andriani, che ho avuto il piacere di avere al mio fianco durante il periodo del commissariamento del comune di Roma Capitale, costituisce un pregevole contributo esplicativo e di approfondimento di queste nuove tematiche.

Introduzione

Il presente lavoro intende ripercorrere l'evoluzione delle funzioni della Corte dei conti, avuto particolare riguardo a quelle giurisdizionali, nonché commentare le principali novità e i principi introdotti dal recentissimo "Codice di giustizia contabile".

La monografia, intitolata *"Evoluzione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti. Il nuovo Codice di giustizia contabile"*, si compone di due parti.

Nella prima di queste, seppur brevemente e nei suoi tratti essenziali, si è inteso rievocare la storia della Corte e delle sue funzioni, dalla sua istituzione, avvenuta mediante la legge n. 800 del 1862, sino ai giorni nostri.

Dall'istituzione della Corte, frutto di un disegno fortemente auspicato dall'allora Ministro delle finanze, Camillo Benso Conte di Cavour, sono stati diversi e significativi i provvedimenti normativi, risalenti agli Trenta del secolo scorso, che hanno regolato la materia processuale contabile, l'ordinamento della Corte, nonché i principi della responsabilità amministrativo-contabile.

Con la fine del Ventennio fascista, anche sulla base delle convinte affermazioni delle Sezioni Unite della Corte dei conti, opportunamente recepite dal costituente, nella Carta furono (e sono tuttora) dedicati due articoli (artt. 100 e 103 Cost.) che individuano, in maniera netta e definitiva, le funzioni di controllo, quelle ausiliarie al Parlamento e al Governo, nonché quelle giurisdizionali nelle materia di contabilità pubblica, nell'accezione offerta dalla giurisprudenza costituzionale, affidate alla Corte dei conti.

Nella seconda parte del presente lavoro, invece, dopo una breve illustrazione degli attuali profili organizzativi della Corte, si è inteso effettuare talune riflessioni in ordine alle recentissime di-

sposizioni che hanno impattato sulle funzioni giurisdizionali della Corte medesima (specie quelle relative ai giudizi di responsabilità), con specifico riguardo alla legge delega n. 124/2015, art. 20 (Riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti. I principi e criteri direttivi), nonché al citato e conseguente d.lgs. 174/2016, recante il nuovo “Codice di giustizia contabile” che, di fatto, hanno regolamentato, in un unico *corpus* normativo, la disciplina procedurale di tutti i giudizi di cognizione dell’Organo contabile.

La scelta della struttura espositiva adottata è stata così orientata, allo scopo di meglio descrivere le motivazioni per cui il legislatore abbia ritenuto indifferibile emanare un nuovo Codice di procedura contabile, nonché per poter meglio apprezzare le scelte assunte da tutti gli attori coinvolti (Parlamento, Governo, Corte dei conti, esperti del settore), durante le complesse fasi che hanno portato. Poi, all’emanazione dei provvedimenti normativi in commento.

A tal riguardo, infatti, il legislatore, che per la redazione del decreto ha affidato l’incarico ad una Commissione istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri – composta da magistrati della Corte dei conti, magistrati ordinari, rappresentanti dell’Avvocatura generale dello Stato, dirigenti dello Stato e degli enti locali, esponenti del mondo accademico e forense –, da un lato, si è posto l’obiettivo di riordinare e riorganizzare l’intera materia processuale contabile, oramai vetusta e non organica, dall’altro, di coniugarla con la prassi applicativa creatasi nel tempo, nonché con le esigenze dettate dall’evoluzione del quadro costituzionale, della cultura giuridica nel suo complesso e, più in generale, dei principi e dei valori, anche di derivazione sovranazionale.

Il lavoro, infine, oltre a descrivere le novità del nuovo impianto processuale ovvero dei nuovi principi ispiratori, avuto particolare riguardo al principio del giusto processo – che con la novella intende permeare tutte le fasi del procedimento e tutelare le garanzie difensive –, ha inteso raccogliere gli orientamenti e le os-

servazioni che, sin dall'emanazione della legge delega, la dottrina ha inteso formulare sul tema, cercando di evidenziarne punti di contatto ed elementi di contrasto, su cui poter immaginare, da parte del legislatore, un perfezionamento nel prossimo futuro.