

La Corte dei Conti nel nuovo scenario del decentramento istituzionale

Autore: Cecilia Colletta

In: Diritto amministrativo

La **Corte dei Conti**, “organo ausiliare” di rilievo costituzionale (Artt. 100 e 103 Cost.), risale ai primi anni di vita dello Stato Italiano : viene, infatti, istituita con L. n. 800/1862, con lo scopo di vigilare sulle amministrazioni dello Stato. In veste di prima magistratura unitaria del Nostro Paese, ha attraversato la storia dell’ordinamento italiano, dall’unificazione sino alla odierna proiezione nel contesto europeo. La conoscenza delle vicende storiche che hanno portato alla nascita e susseguente evoluzione della Corte, è fondamentale per comprendere l’odierna configurazione del succitato organismo nello scenario costituzionale italiano, posto che le odierne attribuzioni derivano da quelle delle antiche istituzioni di controllo e di giurisdizione contabile, le quali erano già in auge in tutti quegli Stati che, insieme, dettero vita al Regno d’Italia. E’ in questo preciso momento storico che la Corte dei Conti viene ufficialmente istituzionalizzata e, ad essa viene attribuito il compito di esercitare un controllo preventivo sui Regi Decreti in materia di spesa pubblica.

Si legga anche:

- **Le funzioni di controllo assegnate alla Corte dei Conti;**
- **Giudizio di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei Conti**

Decentramento delle funzioni della corte dei conti

Molteplici fattori hanno favorito, nella seconda parte del secolo scorso, il **decentramento** delle funzioni della **Corte dei Conti** : il proliferare dei centri di spesa in periferia e l’esigenza di avvicinare al cittadino il servizio giustizia. Così, la **delocalizzazione** dei centri di spesa richiedeva una maggiore presenza sul territorio dell’Istituto a cui è affidato il compito, sia per il controllo sia per la giurisdizione, di sindacare la regolarità e la correttezza dell’uso delle risorse pubbliche . Il processo di decentramento della Corte dei conti sul territorio nazionale non è stato contestuale e simmetrico. Il primo decentramento riguardò il controllo, infatti con D. Lgs. n. 16/1945 erano stati istituiti i Provveditorati regionali alle Opere Pubbliche tramite la formazione degli Ispettorati compartimentali di **genio civile** che già esistevano. A questi era

demandata la funzione di gestione degli interventi di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici. Successivamente, con D. Lgs. n. 355/1945 furono istituiti presso ciascun Provveditorato regionale uffici distaccati della **Corte dei Conti**, i quali inizialmente ebbero solo carattere temporaneo con funzione di controllo sugli atti e sulle spese, per poi divenire permanenti. Nel 1947, agli Uffici Distaccati furono assegnate anche le funzioni spettanti alla Corte dei Conti per la gestione dei conti da parte dei revisori contabili. Tale misura di carattere provvisorio ed emergenziale, entrò a regime completo negli anni seguenti e s'impose con una serie di provvedimenti legislativi, che furono adottati a partire dal 1955.

Processo di decentramento della Corte dei Conti

Nell'ambito del decentramento dei servizi di molti Ministeri, furono affidate agli Uffici della **Corte** presso i Provveditorati le funzioni di **controllo** nelle varie materie che venivano decentrate. In tal modo, i nuovi Uffici della Corte assunsero competenza generalizzata nei capoluoghi di regione dove erano stati aperti. Infatti, tramite il **decentramento** dei servizi del Ministero dei Lavori Pubblici (con decreto Presidenziale n. 1534/1955), sia i Provveditorati sia gli uffici della Corte distaccati, da temporanei divennero organi permanenti. Con L. n. 1345/1961 gli uffici distaccati divennero "**delegazioni regionali**" della Corte dei Conti, a cui nel 1997 seguirono i "collegi regionali di controllo". Nel 2000, i collegi regionali furono trasformati in "sezioni regionali di controllo"; queste articolazioni ebbero copertura legislativa con la L. n. 131/2003. Nel 1946, già lo Statuto della Regione Siciliana aveva previsto il decentramento della giurisdizione e quello del controllo. La sezione di controllo della Regione Friuli - Venezia Giulia venne istituita con decreto presidenziale n. 902/1975 istituita con decreto del Presidente della Repubblica n. 21/1978 per ciò che riguarda il controllo sugli atti, anche amministrativi, della Regione. La sezione di controllo della Regione Trentino Alto Adige è stata istituita nel 1988 con Decreto Presidenziale n. 305, successivamente modificato dai decreti legislativi n. 385/1997, n. 212/1999, n. 166/2011. Da ultimo, la sezione di controllo della Regione Valle d'Aosta è stata istituita con D. Lgs. n. 179/2010, attuativo dello 'statuto speciale' della suddetta Regione. Il primo decentramento giurisdizionale della Corte dei Conti avvenne nella Regione Siciliana, in virtù dell'emanazione dello statuto regionale, il quale prevedeva all'art. 23 che gli organi centrali giurisdizionali dovessero avere in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari riguardanti la regione in questione. Anche in Sardegna si ebbe a verificare stessa situazione, con l'istituzione delle sezioni riunite, della sezione giurisdizionale e della procura regionale tramite il Decreto presidenziale n. 240/1982 e la L. n. 658/1984. Dopo le due Regioni a statuto speciale, anche nelle Regioni Calabria, Puglia e Campania furono istituite tre nuove sezioni giurisdizionali col Decreto Legge n. 152/1991, avente l'obiettivo di contrastare forme di criminalità organizzata.

Decentramento giurisdizionale regionale

Dopo una serie di decreti d'urgenza adottati nel 1993 e non convertiti in legge, il "**decentramento giurisdizionale**" è stato attuato e, quindi, completato nel 1993 con decreto legge n. 453. Sulla base di

tale decreto, furono create nelle altre **Regioni sezioni giurisdizionali** competenti in materia di contabilità pubblica e presso ciascuna sezione è stato istituito un ufficio di procura contabile. E' stata così prevista per tutte le Regioni l'ubicazione delle sezioni giurisdizionali nel capoluogo di regione. Per le sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali è stato istituito l'appello alle sezioni giurisdizionali centrali, mentre alle Sezioni riunite è stata attribuita la decisione sui conflitti di competenza e su tutte le questioni deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali e/o regionali, o rimesse su richiesta del procuratore generale. Le funzioni di pubblico ministero dinanzi alle sezioni riunite e alle sezioni giurisdizionali centrali sono state attribuite al procuratore generale o a un vice procuratore, mentre nelle sezioni giurisdizionali regionali vengono esercitate da un procuratore generale o da un magistrato assegnato all'ufficio. Con la stessa Legge è stato istituito l'invito a dedurre preliminarmente all'eventuale emissione dell'atto di citazione in giudizio, attraverso il quale il presunto responsabile del danno arrecato può depositare deduzioni e documenti o presentarsi personalmente; il procuratore regionale può, anche, chiedere il sequestro conservativo di beni (mobili e immobili) del convenuto.

La **L. n. 20/1994** ha anche disciplinato l'azione di responsabilità; in tal modo, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile si configura quale personale e limitata ai fatti e omissioni commessi con dolo o colpa grave, è stata poi sancita l'insindacabilità delle scelte discrezionali, l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria e la parziarietà dell'obbligazione scaturente da illecito contabile. E' stata fissata la prescrizione dell'illecito contabile in 5 anni decorrenti dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso, è stata altresì stabilita la responsabilità per omissione o ritardo nella denuncia dei casi di prescrizione dell'azione di risarcimento. E' stata anche prevista la responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici per danni causati alle amministrazioni di appartenenza o ad altri enti pubblici. Per i giudizi di conto, sono state emanate disposizioni deflative con lo scopo di estinguere i conti pendenti nei casi in cui, entro 5 anni dall'avvenuto deposito del conto, non sia stata depositata presso la segreteria della sezione la relazione del magistrato assegnatario o non vi siano state sollevate contestazioni a carico del contabile/tesoriere da parte della amministrazione, degli organi preposti al controllo o del procuratore regionale.

Il bilancio dello stato : conto consolidato delle pubbliche amministrazioni

A partire dagli anni ottanta, il diritto finanziario e i connessi profili contabili hanno assunto progressivamente una dimensione ben superiore a quella tradizionalmente presa a riferimento, costituita dal **bilancio dello Stato**. Lo sviluppo amministrativo, il decentramento della spesa e il numero crescente di soggetti pubblici gestori della stessa, hanno condotto a ritenere rilevante, piuttosto che il bilancio dello Stato, il c.d. "**conto consolidato delle amministrazioni pubbliche**". Si tratta di una nuova dimensione della finanza pubblica, in cui al conto economico dello Stato devono essere sommati quelli delle altre amministrazioni centrali, quelli degli enti territoriali e quelli degli enti di previdenza. Si è sviluppato il concetto di **finanza pubblica allargata**, intesa come grandezza complessiva dei conti pubblici richiamati.

Alla luce di ciò, la **contabilità pubblica** viene ad abbracciare tutte le attività rientranti nel settore della finanza pubblica allargata, cioè dell'insieme dei soggetti che erogano pubbliche risorse. In un periodo di crisi come l'attuale, gli obiettivi di assicurare la stabilizzazione del sistema economico ed un adeguato sviluppo del reddito nazionale con disposizioni finanziarie che incidono sugli investimenti e sulla propensione marginale al consumo, conferiscono alla contabilità pubblica contenuti che vanno al di là dei tradizionali ambiti di gestione del patrimonio e delle risorse finanziarie. Questo fenomeno investe tanto la sfera della **responsabilità amministrativa** del singolo che quella di diversi ambiti giuridici, poiché per alcune tematiche (responsabilità, controlli, contratti) le norme emanate risultano a cavallo tra diritto costituzionale, amministrativo, civile e finanziario, posto che i relativi contenuti presuppongono la conoscenza di tecniche economiche e contabili in grado di influenzare le valutazioni giuridiche che afferiscono ai diversi profili gestionali considerati.

La nuova contabilità pubblica

Flessibilità e dinamicità della legislazione intervenuta in questa materia, caratterizzano il sistema delle fonti normative, i profili soggettivi della **contabilità pubblica**, i profili tecnici dei bilanci, la specifica disciplina di settori della spesa pubblica, i rapporti con le banche e con i tesoriери, i rapporti con la contabilità economica, il diritto dei beni pubblici demaniali e patrimoniali, i contratti delle amministrazioni pubbliche. In questo nuovo contesto "integrato" anche enti che avevano goduto di una particolare autonomia rispetto allo Stato, come le Regioni a statuto speciale sono stati chiamati a concorrere al conseguimento degli obiettivi di **finanza pubblica**, complessivamente considerati. Dal "Patto di stabilità e Crescita", nel 1997, ha preso avvio tutta la normativa nazionale relativa al "patto di stabilità interno", che ha subito notevoli modificazioni in vista di un processo che ha, sempre più, coinvolto Regioni e Enti Locali: ciò per realizzare generici ed equi obiettivi di finanza pubblica, tant'è che tali disposizioni sono state qualificate principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117 Cost. (III comma). Con l'emanazione della L. n. 1/2012 (Introduzione del **principio del pareggio di bilancio** nella Carta costituzionale), il concetto di 'contabilità pubblica allargata' si è maggiormente consolidato, per via della nuova formulazione degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. L'art. 81, in particolare, si sofferma sul **bilancio dello Stato** e detta principi riferibili a tutte le amministrazioni del settore pubblico allargato. Il primo comma dell'art. 97 Cost. prevede l'esplicito obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Questo obbligo agisce come vincolo complessivo per le **amministrazioni pubbliche** complessivamente considerate, ma anche come vincolo individuale per ciascuna amministrazione che partecipa al **consolidato pubblico**.

Il nuovo art. 119 cost.

Tale principio viene ulteriormente ribadito nel **nuovo art. 119 primo comma Cost.**, laddove gli enti territoriali - ancorché titolari **dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa** - sono riconosciuti

destinatari dell'obbligo di concorrere, ciascuno per la propria parte, all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Analogamente, il nuovo sesto comma **dell'art. 119 Cost.** prescrive il concorso di questi enti al rispetto dei vincoli in tema di indebitamento, stabilendo che per tutti gli enti di ogni Regione venga rispettato l'equilibrio del bilancio e che venga esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi enti territoriali. L'armonizzazione dei **bilanci pubblici** (art. 117 Cost.) è principio fondamentale per il consolidamento dei conti pubblici e l'obbligo, inscindibile tra le amministrazioni pubbliche interessate, di rispettare i **vincoli comunitari** e quello nazionale in tema di equilibrio complessivo dei bilanci pubblici e di sostenibilità del **debito** : ciò al fine di armonizzare le operazioni di calcolo e di riscontro del rispetto di questi parametri.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/la-corte-dei-conti-nel-nuovo-scenario-del-decentramento-istituzionale/>