

## I CONTI GIUDIZIALI

19, 20, 21 ottobre 2017  
Palazzo Lascaris  
via Alfieri 15, Torino



**Sessione di sabato 21 ottobre 2017**

*Trascrizione integrale degli interventi non corretti dagli oratori*

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno "I Conti giudiziali"**

*21 ottobre 2017*

*(I lavori iniziano alle ore 9.45)*

**BARTOLI Daniela**, *Dirigente Consiglio regionale del Piemonte.*

Diamo inizio alla sessione conclusiva del convegno "I conti giudiziali". Grazie.

**SCHLITZER Eugenio Francesco**, *Procuratore Generale aggiunto della Corte dei Conti*

Buongiorno a tutti.

Chiedo scusa se vi ho fatto attendere, ma pensavo che ci sarebbero stati degli interventi di presentazione.

Sono lietissimo di vedere qui tanti amici e tanti colleghi, giovani e meno giovani (è un'espressione che credo possa andar bene).

Volevo anche ringraziare - è l'unica occasione che ho e quindi tengo a sfruttarla - il Consiglio regionale per aver sponsorizzato quest'iniziativa. Il fatto positivo si unisce ad un'eccellente gestione organizzativa di quest'iniziativa che, come spero, possa avere un seguito eventualmente nella presentazione degli atti.

Ho ascoltato con interesse gli interventi dei giorni scorsi; in particolare mi hanno colpito quelli dell'ultima sessione di venerdì pomeriggio, e credo meritino tutti, non solo di essere inseriti nella pubblicazione, ma anche di stimolare una riflessione per una rimodulazione di questi stessi interventi, eventualmente per acquisire, su questa materia, anche i contributi di coloro che hanno partecipato al convegno e che non sono riusciti o non hanno avuto ancora la possibilità di maturare riflessioni da versare nel convegno stesso, ma che sicuramente potrebbero trovare spazio in una pubblicazione più organica di atti relativi ai contributi.

Sono stato invitato, informalmente ma energicamente, ad essere sintetico e quindi, dovendo per forza deferire ad un autorevole invito, cercherò di farlo.

Inizierò, brevemente, dall'antico Egitto, dall'antica Roma e dall'antica Grecia, perché il nostro problema nasce lì. Il conto non è un problema di giurisdizione, è un problema di controllo. Negli antichi sistemi si voleva che il conto, che era il conto della gestione delle

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno "I Conti giudiziali"

*21 ottobre 2017*

risorse finanziarie del potere, in particolare del potere regio, quindi del potere assoluto, fosse controllato in maniera garantita, da un giudice.

Il giudice, quindi, alla fine della sua valutazione, non faceva altro che siglare o firmare il conto presentato. Di qui le espressioni, romana prima e francese e poi, della sigla, o della firma "*contra rotulum*", o della firma "*contre-rôle*", che chiudeva il giudizio, ma che, nello stesso tempo, dava vita a quest'espressione di controllo.

Facendo un salto molto lungo, arriviamo al giudizio di conto dell'Ottocento, degli inizi del Novecento, che non è più un giudizio di conto solo della gestione di risorse finanziarie attribuite al potere regio prima e al potere politico poi, ma è semplicemente la gestione di risorse finanziarie pubbliche.

Tale verifica della gestione è sempre stata intesa, fino a che le cose non cominciarono a cambiare, come una verifica delle poste del conto, della correttezza formale delle poste attive e passive; oppure, se vogliamo usare l'espressione non del conto del patrimonio, ma del conto delle risorse finanziarie, come entrate e uscite.

Non si doveva andare oltre fin quando, agli inizi degli anni '80, proprio nella Corte dei Conti, si aprì un profondo e vivace dibattito all'interno della stessa giurisdizione contabile.

Allora, la Corte aveva sostanzialmente due Sezioni di giurisdizione: la prima e la seconda.

Nella prima Sezione, dove c'era un maestro come Franco Garri, vennero mandati alcuni giovani, tra cui io stesso e il collega Buscema, come "fanteria" di supporto, solo per fare i conti. Questo discorso, poi, si allargò anche all'altra Sezione e anche lì giovani magistrati vennero mandati a fare i conti poiché l'Istituto aveva deciso di dare nuova linfa al giudizio di conto. E si aprì una profonda frattura, perché noi della prima Sezione intendevamo che quel giudizio fosse non solo su quello che il conto esponeva, ma anche sui fatti di gestione che stavano dietro. E quindi, su questo, noi ci ritenevamo autorizzati a svolgere un'attività istruttoria; cosa che l'altra Sezione invece profondamente negava, ritenendo che bisognasse fermarsi alle evidenze contabili, punto e basta. Su questo io stesso mi permisi di scrivere qualcosa in una rivista che mi è caro ricordare (si chiamava "Nomos" ed era diretta da una persona che ricordo con grande affetto, Salvatore Buscema): nel numero "zero" toccammo (cominciammo a toccare) anche questi punti.

La questione sembrava assumere un valore enorme, ma si svuotò dopo qualche anno, perché attraverso l'esame dei fatti di gestione dei conti, soprattutto dei conti di Agenti non

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

statali, arrivavamo all'esame della gestione degli Enti locali, anche ai fini della giurisdizione. A quell'epoca, la Corte non aveva la giurisdizione sugli Enti locali e quindi sulla responsabilità amministrativa e contabile per fatti di gestione degli Enti locali; dunque, aveva un senso allargare questa analisi. Il senso fu perso subito dopo quando, nel '93-'94, si allargò la giurisdizione anche agli amministratori dipendenti degli Enti locali, sia pure introducendo contemporaneamente il limite della colpa grave; o, per meglio dire, non introducendolo ma trasportandolo dal sistema ordinario al sistema contabile, allargandolo parimenti a tutti gli amministratori dipendenti pubblici, anche non locali.

Avvenuto questo cambiamento, l'importanza del giudizio di conto rapidamente cadde, perché l'affaccio su quella che era la gestione degli Enti locali, ai fini anche della giurisdizione e quindi anche delle analisi delle Procure – allora non ancora delle Procure generali ma, subito dopo il decentramento, anche di queste – si era avuto. Quindi, si poteva dare ascolto alle segnalazioni sui danni erariali che pervenivano nei confronti delle gestioni degli Amministratori e dei dipendenti, anche degli Enti regionali e locali.

Questo sistema, ossia questa dequotazione del giudizio di conto, fu aggravato ulteriormente dall'implementarsi delle funzioni di controllo, che in vario modo finivano per sottoporre ad un'analisi - se vogliamo diversa, ma in ogni modo approfondita e forse, per certi versi, più efficace - la stessa materia che, per altro verso, doveva essere oggetto dei giudizi di conto o, per meglio dire, della resa del conto, con un elemento in più: attraverso le analisi fatte nella sede del controllo, si andava a vedere anche ciò che stava dietro alla gestione meramente contabile, mentre la resa del conto è una resa dei movimenti di entrata e di uscita, di dare e di avere. Di gestione c'era, e c'è, poco o niente.

A questo punto è intervenuta una normativa di dettaglio, che ha cominciato a occuparsi dei conti giudiziali sotto altra veste. Mi permetto di ricordarvi che accanto ai conti giudiziali ci sono i conti amministrativi; ma i conti amministrativi - parlo, in questo caso, dei funzionari delegati, soprattutto delle Amministrazioni statali - hanno una disciplina molto più snella: viene semplicemente comunicato che il conto è presso la Ragioneria di competenza e l'Amministrazione che intende procedere per campione all'esame fa la sua campionatura, chiama a sé i conti e le relative pezze d'appoggio, riesamina e poi emette le conseguenti deliberazioni.

Per il giudizio di conto la questione è molto più complessa; talmente che io mi sono occupato di noleggiare dei tir - come forse dovrebbe sapere anche il collega Orefice, che ha

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

presieduto la stessa Sezione - per mandare al macero le pezze d'appoggio che accompagnavano i rendiconti delle Amministrazioni statali. I conti erano ormai andati in perenzione, ma nessuno prendeva le pezze d'appoggio che rimanevano.

Perché questo riferimento? Perché per gli Enti locali il sistema non è lo stesso: i contabili presentano il conto, ma non le pezze d'appoggio. Se il Magistrato della Sezione competente decide di farlo, chiede anche le pezze d'appoggio; quindi, il sistema è più snello. Rimane, tuttavia, il fatto che, essendo il giudizio di conto necessario anche per gli Enti locali, tutto questo sistema dovrebbe, in qualche modo, entrare in funzione. Spesso non succede, ma la possibilità di equiparare le due normative - consentire anche per i rendiconti dello Stato che le pezze d'appoggio arrivino successivamente - non c'è stata, ed oggi, e vengo al Codice contabile, questa questione sembrerebbe superata attraverso l'informatizzazione di tutta la procedura. Però fra il dire e il fare, fra informatizzare la presentazione del Conto e digitalizzare tutti i documenti giustificativi, e quindi trasmettere tutto in via telematica - non solo il Conto, ma anche i documenti giustificativi - è una prospettiva prevista dal Codice contabile.

Ma c'è qualche problema.

Trattare a fondo l'argomento meriterebbe molto più del tempo che vorrei utilizzare e non vorrei che da questa mia impostazione nascesse l'idea che va eliminato il giudizio di conto. Vorrei nascesse l'idea che il giudizio di conto va profondamente rivisto e reso coerente con tutti i sistemi di controllo su atti e suggestioni che il legislatore ha introdotto e, per di più, in maniera diversificata tra Stato ed Enti locali.

Se non facciamo dialogare i due sistemi, finiremo spesso per fare due volte la stessa cosa, e per farla male. Di tutto questo, però, nel sistema del Codice contabile non c'è traccia; il nuovo Codice ha solo complicato la questione. Non mi sento di approfondire, ma mi sfugge il ruolo del responsabile del procedimento nell'ambito della presentazione del conto. Si crea un problema delicato: il contabile è tenuto alla resa del conto e la resa del conto costituisce il contabile in giudizio. Se si inserisce il responsabile del procedimento, chi è tenuto alla resa del conto? Il contabile o il responsabile del procedimento? E se il responsabile del procedimento non inoltra il conto, come la mettiamo? E se si deve fare un giudizio per resa di conto, nei confronti di chi lo si fa? Nei confronti del contabile che non l'ha ancora reso? Si può fare anche nei confronti del responsabile del procedimento, che se lo trattiene? Mi sembra un inserimento inutile, forse motivato solo dal desiderio di far vedere che anche l'istituto del responsabile del procedimento era noto.

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

La stessa cosa può valere per il procedimento monitorio.

Il procedimento monitorio ha un senso nel giudizio di responsabilità amministrativa, dove l'attore pubblico propone o anche, *sua sponte*, il Presidente, decide di applicare una formula che porti, attraverso il veto monitorio, ad una soluzione abbreviata e concordata.

Tant'è vero che non si è mai configurata, non nella responsabilità contabile ma nel giudizio di conto, la possibilità di procedere ad un procedimento monitorio, anche perché in questo caso il giudizio di conto viene istruito non dal Procuratore, ma da un Magistrato istruttore della Sezione.

A questo punto, chi propone il procedimento monitorio? È un punto di domanda che andrebbe risolto, di fronte a un procedimento che è disallineato: uno è nelle mani del Pubblico Ministero, l'altro è nelle mani di un componente nella Sezione. Non mi pare sia la stessa cosa.

Un ripensamento che servirebbe a valorizzare il giudizio di conto e non a marginalizzarlo, starebbe proprio nel ricondurre l'analisi e la valutazione del conto non al Magistrato della Sezione, ma al componente della Procura. Non è possibile che sia il Magistrato; il Magistrato deve far parte della Sezione per poter fare l'istruttoria sul conto e, dopo aver fatto un'istruttoria e aver concluso negativamente, se del caso, ed aver trasmesso gli atti al Procuratore, ritorna in quello stesso Collegio nel quale, attraverso la relazione mandata al Procuratore, ha già espresso implicitamente o esplicitamente i suoi punti di criticità, se non di dissenso. Credo che se si vuole veramente valorizzare il giudizio di conto, bisognerebbe riflettere anche su questo.

È stato introdotto il rito sommario fino a 10.000 euro sui conti: beh, per i conti è abbastanza alto; altro discorso, naturalmente, è sulla responsabilità amministrativa.

Ci sarebbero molti altri aspetti che potrebbero essere sviluppati, ma non voglio rubare il vostro tempo né sottrarre spazio ai relatori.

Vorrei concludere il mio intervento con una considerazione finale: è vero che il giudizio di conto ha grandi potenzialità, ma deve intervenire solo in maniera sinergica e complementare rispetto a quella che è l'attività della funzione di controllo. La Corte ha due funzioni, giustamente complementari. Anche la materia oggetto del conto deve avere una valutazione complementare, né sovrapposta né contrapposta; né deve pregiudicare l'una o l'altra.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

21 ottobre 2017

**SCHLITZER Eugenio Francesco**, *Moderatore*

Aprirei la tavola rotonda partendo dall'intervento della professoressa Maria Luisa Bassi, dell'Università Internazionale degli Studi di Roma, che voleva dare un'indicazione di come i quattro colleghi intendono sviluppare i loro interventi.

Prego, professoressa.

**BASSI Maria Luisa**, *Professoressa ordinaria di diritto amministrativo all'Università Internazionale degli Studi di Roma*

Vorrei innanzitutto ringraziare la Presidente Pinotti e il Presidente Laus per questi bellissimi giorni, così interessanti da un punto di vista scientifico, e così sontuosi dal punto di vista dell'accoglienza.

Grazie di cuore: se è vero che noi siamo quello che ci ricordiamo - siamo i nostri ricordi, come dicono i filosofi - questi giorni saranno a lungo un pezzetto di me.

Dopo due giorni di relazioni così importanti e così sapienti, cosa dire di più? È un quesito che ci siamo poste, con le mie giovani colleghe, e alla fine abbiamo stabilito che, tutto sommato, a conclusione di questi lavori, possiamo sommessamente dare una panoramica di ciò che avviene al di fuori del nostro Paese in questo campo. Potrebbe essere interessante, un po' di *benchmarking* non ha fatto mai male a nessuno!

Però, anche questa volta molto sommessamente, qualcosina vorrei dire anch'io su questo decreto legislativo n. 174, oggetto di approfondito esame in questi giorni.

Devo rilevare - critiche che mi permetto veramente molto umilmente di fare - che il *drafting* legislativo di questo decreto lascia un po' a desiderare; non ha dato il meglio di sé. Ci sono delle parti ovvie, per esempio quando si afferma che gli atti devono essere redatti in forma chiara e sintetica. Davvero? Non ci avevamo pensato!

È vero che la verbosità si annida spesso nelle pieghe delle toghe, e non solo in quelle dei giudici. Però la chiarezza non è un dono di natura; la chiarezza è un dovere preciso non solo dei giudici, ma anche dei professori, dalle elementari fino all'università. Quindi è dovuta. Il fatto di ripetere questo concetto in un decreto legislativo mi sembra veramente ultroneo.

L'altro quesito che mi pongo riguarda più espressamente i contabili pubblici: chi sono?

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

Quanti sono?

Sono sicuramente decine di migliaia, ma come individuarli? Io penso agli Enti locali, che dovranno darsi da fare per individuare, sulla base di criteri omogenei, quali sono i Contabili pubblici, e fino a quale livello di analisi scendere. Dopo l'identificazione dovranno, in qualche modo, nominarli, per poi registrarli presso la Corte. È un lavoro notevole.

I criteri omogenei dovranno essere forniti nuovamente dal legislatore; si prepara una stagione di grandi lavori.

Una volta effettuata questa analisi e completata l'anagrafe, a cosa serve? Il legislatore non ci dice a cosa potrà servire. Sicuramente, attraverso l'informatizzazione di tutti i dati, servirà - basta un *click*, tutto sommato - a stabilire quale di questi Contabili pubblici non ha ancora presentato il conto. Solo e soltanto a questo servirà?

Altra domanda riguarda il responsabile del procedimento, che è facilmente individuabile nelle Amministrazioni di una certa ampiezza, mentre è molto più difficile in quei Comuni (e sono tanti!) dove il responsabile del servizio finanziario e contabile è, talvolta, il solo funzionario di grado. E per trovare il responsabile del procedimento bisognerà trovare un funzionario almeno di pari grado. Chi sarà? Il Revisore no, perché non è possibile. Il Segretario comunale? Potrebbe, non lo so. Da qui un'ulteriore domanda: vorrà essere pagato per il disturbo? Ci sarà un aumento di spesa. Utile? Non lo so. Il legislatore non ci dice cosa dovrà fare il responsabile del procedimento. Si assume la responsabilità di cosa? Della trasmissione alla Corte? Della bontà e veridicità dei conti presentati? Responsabile di che? Anche questa è una domanda alla quale non so rispondere.

Con le colleghe ci siamo divisi il compito di fare questa panoramica. Io mi sono riservata la Francia per due ordini di motivi. Il primo è perché nella mia vita scientifica di docente e studiosa mi sono spesso confrontata con il professor Bouvier, alla Sorbonne, che dirige la Fondazione di Studi di Finanza pubblica e una bellissima rivista, sempre di finanza pubblica, pubblicata mensilmente, che contiene studi di alto livello. L'altro motivo è che noi dalla Francia prendiamo moltissimo; in un certo senso, tutta la nostra riforma di bilancio voluta dal legislatore prende le mosse dalla riforma della legge organica di finanza - la *Lolf* francese - che noi abbiamo pedissequamente copiato, compresi sbagli ed errori, con parecchi anni di distanza.

Per parlare della Francia, vorrei innanzitutto partire da quanto ci ha detto la Presidente Pinotti citando il famoso articolo della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo, l'articolo 15, che recita: *"La Société a le droite de demander un compte a tout agent public de son*



## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno "I Conti giudiziari"

21 ottobre 2017

*amministration*". Spacchettando questo articolo, un pezzetto alla volta, ci dice tante cose. "La Società - quindi non i cittadini, anche se a quell'epoca la parola *citoyen* era molto di moda - che è altra cosa della somma dei cittadini, "ha il diritto" di una buona amministrazione. Si tratta, dunque, di un diritto, fondamentale, contenuto nella Dichiarazione dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino. Dovranno passare duecento anni perché questo diritto venga riconosciuto come diritto fondamentale di seconda generazione.

Il diritto ad una buona amministrazione, "*de demander un compte*": significa dire dare conto, non chiedere. Quindi ha un significato molto più ampio. "*A tout agent public*": la parola "*tout*" si traduce come ciascuno, a ciascuno, non a tutti, "a ciascun Agente pubblico della sua amministrazione". È un concetto molto più ampio della resa del conto ed è in, fondo, quello che, da un po' di anni a questa parte, si cerca, con gran fatica, di attuare.

Questo articolo della Dichiarazione viene ripreso dalle Costituzioni successive, nel periodo della rivoluzione e, dovendo dare concreta attuazione a quanto stabilito, Napoleone ritiene di aver bisogno di un corpo di controllori indipendenti, e per sottrarli all'influenza del potere esecutivo non ha altro modo che affidarli e inserirli, nell'altro potere unico indipendente all'epoca: il potere giudiziario. Questa l'origine della Corte dei Conti, inserita nel potere giudiziario proprio per sacralizzare, in qualche modo, l'attività di controllo sui conti pubblici. Questa sacralità che, in qualche modo, nobilita un'azione che poi in fondo, come è stato detto da molti, è un'attività amministrativa. Tuttavia, questo giudizio sui conti rende importante quest'operazione nei confronti "*de la société*" che si aspetta questo controllo definitivo, sul quale affidare le proprie sicurezze sulla bontà della gestione o, perlomeno, sulla correttezza della gestione delle pubbliche risorse.

La finanza francese, per l'appunto, ha questo tipo di concetto, così come ha una fiducia, che noi non abbiamo, sulla bontà della Pubblica Amministrazione. La Pubblica Amministrazione è costituita da un numero sterminato di impiegati pubblici - siamo sui cinque milioni, più o meno - e questo corpo di impiegati pubblici è considerato con rispetto e con fiducia dalla popolazione francese che, anzi, considera l'azione della Pubblica Amministrazione un baluardo a difesa dello stesso sistema democratico. Negli anni di grande difficoltà politica della Francia, il Paese non è andato in crisi ancora più gravemente, proprio per la tenuta di questo corpo di impiegati pubblici.

Da un punto di vista della finanza pubblica, la legge che per molti anni è stata alla base sia del bilancio sia dell'attività finanziaria statale e degli enti territoriali, è la *Ordonnance* del

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziari”

21 ottobre 2017

1959, emanata in momenti di grande difficoltà, e che dava grosso spazio all'attività governativa dell'Esecutivo, mettendo in ombra, per lunghissimo tempo, la partecipazione delle assemblee rappresentative: il Senato ha pochissimi poteri, l'Assemblea Generale un potere maggiore di decisione sul bilancio, ma limitato nel tempo. Se non venivano rispettati i tempi, l'Esecutivo procedeva alla redazione del bilancio. La materia del bilancio era divisa in "*services beauvais*" e "*mesure nouvelles*": i servizi già previsti, consolidati e le nuove decisioni di spesa, che potevano essere cambiate solo minimamente dalle richieste dei parlamentari, poiché una clausola della *Ordonnance* del 1959 stabiliva che tali modifiche potevano essere ottenute soltanto se non si fosse diminuita nessuna entrata o aumentata alcuna spesa. Questo rendeva praticamente impossibile qualche variazione.

Questa legge dura per quarant'anni. Nel 2001 la nuova *Ordonnance*, legge rinforzata e rafforzata sulla materia di bilancio, la *Lolf*, travolge questo sistema e quasi improvvisamente inserisce nella contabilità pubblica - secondo i vecchi canoni, una contabilità di bilancio - la contabilità economica aziendale, la contabilità patrimoniale e la contabilità dei costi. La Francia, in questo momento, ha tre sistemi contabili: la contabilità di bilancio, la contabilità aziendale patrimoniale economica e la contabilità dei costi. Tutto questo è accompagnato da una quantità di misure tendenti a rilevare l'efficacia e la bontà della spesa; ma, prima tra tutte, la regolarità della gestione contabile.

La Corte dei Conti continua ad avere il compito del controllo giurisdizionale sulla resa del conto dei Contabili pubblici, cui si aggiunge un controllo più esteso sulla gestione, sulla base di un altro controllo, e ricordo il bisticcio di parole che ci incuriosì tanto ai tempi della riforma del Corte dei Conti: il controllo di gestione e il controllo sulla gestione. Ricordo le spiegazioni del professor Salvatore Buscema, Presidente Buscema, che qui ci ascolta, che è stato maestro di noi tutti contabilisti.

In Francia è ancor peggio. Il controllo "*de gestion*" è il controllo della gestione, quello della Corte dei Conti sulla base dei controlli di regolarità contabile, che devono essere improntati a sincerità - dicono i francesi - e affidabilità totale. Viene ricostruito un controllo di gestione che mette insieme la parte della gestione contabile con le procedure e il controllo dei costi. Questo sistema di controllo viene trasmesso al Governo, pian piano sale attraverso le varie forme di comunicazione, fino ad arrivare al Parlamento e costituire base per i futuri bilanci e per un giudizio finale sulla gestione.

Dal controllo di gestione si passa al controllo delle *performance*, cosa che sta in questo

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

periodo affliggendo molte Amministrazioni italiane. Tale controllo, attraverso le analisi di tutte le Amministrazioni, costituirà un programma annuale delle *performance* portato al Parlamento e, alla fine dell'esercizio, un rapporto annuale sulle stesse.

Cosa dire del giudizio di conto francese? La Corte dei Conti francese insiste molto sul fatto che la tale Corte giudica i conti, non giudica i contabili. Tale concetto viene ripetuto in molti manuali, anche di contabilità pubblica: la Corte dei Conti giudica i conti e non i contabili. Giudica i contabili soltanto quando i conti, per qualche motivo, non sono regolari; altrimenti, il convenuto è il conto, che viene giudicato dalla Corte.

La certezza del giudizio di conto, che è giurisdizionale anche in Francia, non si ferma alla constatazione della regolarità, ma prosegue e, in qualche modo, si interfaccia con la funzione di controllo amministrativo, esercitata anche in Francia dalla Corte dei Conti e sull'intera gestione. Ed è questo collegamento molto stretto che consente di arrivare ad un efficace controllo sulla gestione.

Cos'altro c'è da dire? Ho dimenticato una cosa, che forse avrei dovuto dire inizialmente. Per quanto riguarda la spesa, in Francia c'è la distinzione netta e la separazione netta tra l'ordinatore della spesa e il Contabile, l'Agente contabile: in Francia è colui che ha il maneggio del denaro.

I Contabili, che non hanno un Albo presso la Corte dei Conti né altrove, sono però organizzati - e questo arriverà molto presto se si realizzerà finalmente l'Anagrafe degli Agenti contabili - in un'Associazione dei Contabili pubblici, molto potente, che si fa carico dell'assistenza dei Contabili pubblici e, in un certo senso, anche dell'anagrafe. L'iscrizione all'associazione è condizionata da alcune prerogative e caratteristiche che il Contabile pubblico deve avere. Dunque, l'associazione si fa carico sia dell'assicurazione, che diventa un'assicurazione collettiva mutualistica, sia della cauzione prestata.

Forse dall'Anagrafe che ci prescrive il legislatore del DL 174, probabilmente in tempi brevi si formerà anche questa associazione.

Altra cosa importante da dire è che alla Corte dei Conti francese non arrivano tutti i conti, ma soltanto i conti dei Contabili pubblici principali, nominati dal Ministro delle Finanze o su suo gradimento, che raccolgono i conti dei contabili secondari e si fanno carico di presentarli alla Corte. Questo alleggerisce il lavoro dei Magistrati della Corte, che possono efficacemente dedicare tempo alle ulteriori analisi, che sono indispensabili.

In questo modo il giudizio di conto non diventa più la fase finale - ricordo che alle lezioni

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno "I Conti giudiziali"**

*21 ottobre 2017*

c'era sempre qualche studente che, alla fine della spiegazione del giudizio di conto, diceva "E poi?" - ma la prima fase per un controllo efficace ed effettivo della gestione pubblica.

Grazie.

**SCHLITZER Eugenio Francesco**, *Moderatore*

Grazie alla professoressa Bassi per questa interessante ricostruzione.

Ha ora la parola il professor Caldarera, Ordinario di diritto amministrativo all'Università di Messina.

**CALDARERA Mario**, *Professore ordinario di diritto amministrativo Università degli Studi di Messina*

Mi corre il piacere e l'obbligo di ringraziare sia la Regione Piemonte sia la Corte dei Conti e tutti coloro che hanno contribuito ad organizzare questo convegno.

Di solito, ritengo che per noi universitari partecipare ai convegni sia l'occasione per ritornare su temi che magari avevamo lasciato da parte o non riuscivamo più a frequentare. E questo è il caso, almeno per quanto mi riguarda, del giudizio di conto.

Debbo dire con molta franchezza che ero venuto qui con un'idea diversa da quella che oggi vi esporrò, e quindi vi chiedo già da ora venia, perché è un abbozzo di idea e non l'idea che mi ero fatto.

Cosa ha contribuito a tutto questo? La giornata di ieri. Ascoltando le relazioni degli altri illustri relatori ho cominciato a riflettere con più attenzione su quello che era il Codice del processo contabile, almeno per la parte relativa al conto.

La prima impressione, "a pelle", sul Codice è stata la limitatezza delle norme: appena 12 articoli per una riforma del giudizio di conto, per la quale si era aspettato qualcosa come oltre 150 anni. E, invece, il legislatore del Codice del processo contabile si è velocemente distinto nell'indicare alcuni paletti, salvo poi lasciare inalterata la situazione, in particolare - probabilmente un'occasione mancata - quella di regolare alcuni aspetti che, seppur non direttamente processuali, quantomeno ai fini del giudizio di conto, sono di carattere

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

essenziale.

Definire in maniera diversa l'Agente contabile poteva esser fatto anche in un Codice processuale. E questo grazie a una dimenticanza del legislatore delegante, il quale ha dettato tutti i criteri direttivi per tutte le altre forme di giudizio, lasciando libero il legislatore delegato di occuparsi del giudizio di conto.

Prevedere l'Anagrafe degli Agenti contabili - della quale credo sia opinione comune l'utilità - e dall'altro lato non specificare quali sono gli Agenti contabili da iscrivere nell'Anagrafe, dà l'idea che qualcosa non funzioni. Ma non dal punto di vista formale: il problema è un altro, e cioè che la figura dell'Agente contabile è in fase di continua evoluzione; è fondata su una giurisprudenza pretoria della Corte dei Conti, ancora oggi.

Nel discorso di apertura dell'Anno Giudiziario, una parte notevole, finale, è dedicata alla giurisprudenza recentissima - del 2017 - con la quale si sono visti nuovi Agenti contabili.

Ora, non è possibile definire l'Agente contabile se non andando a ritroso, a quell'espressione che, francamente, di tecnico non ha nulla, se non al di là del "maneggio di pubblico denaro"?

Il problema serio è che un elemento importante per il funzionamento del giudizio di conto viene svuotato. Nell'Anagrafe, ad esempio, il Contabile di fatto entra o non entra? E, se sì, come si fa a capire chi è il Contabile di fatto? Lo dobbiamo chiedere a lui!

Molto semplicemente, si poteva approfittare della delega per tentare di colmare queste lacune.

Un'altra riflessione, che ho sentito dalla professoressa Bassi, rivolgendosi al sistema francese, le sentiremo poi dalla professoressa Lombardi, che credo si occupi del sistema dell'Unione Europea. La domanda di fondo è se è necessario un giudizio di conto, intendendosi per giudizio non un procedimento contenzioso, ma almeno in via di prima definizione, un procedimento giudiziario, chiamiamolo così, o - se volete - un giudizio, il che non cambia. È necessario? I conti vanno sottoposti al giudizio di conto, o no?

Ricordo che Guccione, valentissimo Magistrato dalla Corte dei Conti, intorno agli anni Settanta, sul - come lo chiamavamo scherzando - *de profundis* del giudizio di conto dava questa spiegazione: il giudizio di conto è arrivato alla fine, poiché ha esaurito la sua funzione, ovvero sottoporre a giudizio non gli impiegati pubblici, per i quali c'era il giudizio di responsabilità, eccetera, ma i soggetti privati legati da contratto con la Pubblica Amministrazione.

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

E allora, fino a quando li si controllava, verificando il rapporto diritto soggettivo-diritto oggettivo - perché di questo si trattava - il giudizio di conto aveva una sua spiegazione; ma nel momento in cui tutto questo è venuto meno, perché le Tesorerie (per carità, allora forse, oggi un po' meno) non sono più legate da rapporti privatistici, il giudizio di conto può essere abbandonato a favore del giudizio di responsabilità.

Io non sarei così d'accordo, per una ragione molto semplice: il giudizio di conto, anche se ci poniamo sul piano privatistico, lo troviamo comunque; e il fatto che il giudizio di conto previsto dal Codice di Procedura Civile non sia così differente dal giudizio di conto previsto dal Codice del Processo Contabile, a me non sembra così strano.

Dobbiamo metterci d'accordo su quale tipo di giudizio di conto del Codice Civile noi prendiamo come raffronto.

Ovviamente, se partiamo dal giudizio del Codice di Procedura Civile, questo è, necessariamente, meno articolato, perché l'attività del giudice è chiedere, controllare ed eventualmente approvare il conto tra soggetti privati; ma se intervengono interessi pubblici, e quindi, se andiamo a considerare sul Codice Civile, ad esempio, il conto del tutore (ma anche tutti gli altri), l'interesse pubblico si segnala e l'attività del giudice civile diviene non dissimile dall'attività del giudice contabile all'interno del giudizio di conto.

Pertanto, se l'interesse pubblico condiziona anche il modo di rendere conto e di giudicare il conto, probabilmente quello che dobbiamo chiederci è se il giudizio di conto, così come noi lo conosciamo, è interamente un giudizio contenzioso, o se in parte sì e in parte no. Che ci sia una parte amministrativa all'interno di un'attività giudiziale è un fatto assolutamente normale, e che possa avvenire in materia di conti, anche qui - ripeto - non vedo niente di strano.

Mi sembra strano, però, applicare regole del giusto processo alla parte amministrativa del giudizio di conto, che peraltro in questo modo complichiamo. Andando ad esaminare gli istituti regolamentati dal Codice del Processo, direi che la prima fase, quella di presentazione del conto, è chiaramente una fase interna all'Amministrazione, è una fase amministrativa: la prova è data dal fatto che, ad esempio, negli Enti locali si conclude con una delibera dell'Amministrazione. A cosa serve, si chiedeva il nostro Presidente? Perché occorre il responsabile del procedimento, che indica la natura amministrativa? Perché il responsabile del procedimento è richiamato, senza neanche indicarne particolari caratteristiche, prendendolo dalla legge sul procedimento amministrativo. Serve a quel qualcosa? Direi di sì, e in due aspetti, sempre amministrativi: la presentazione del conto all'Amministrazione non

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

esaurisce il procedimento per il deposito del conto davanti alla Corte dei Conti, che è la parte che ci interessa.

A parte la parifica, che compete all'Amministrazione, c'è anche un'attività di verifica e poi, per quanto riguarda il procedimento, il deposito dal conto.

La domanda che mi farei è: ma il conto depositato dal responsabile del procedimento, qualora manchi - se manca dalla verifica, direi che non c'è dubbio, ma anche dalla relazione o, comunque, da qualche parte - equivale a deposito davanti alla Corte dei Conti? A questo punto il deposito costituisce un giudizio contabile; e se il deposito è irregolare e il conto torna indietro, il contabile non è ancora costituito in giudizio. Al contrario, se il deposito è regolare, fatto dal responsabile del procedimento, c'è la costituzione del contabile.

Personalmente, ritengo sia venuto meno il problema originale della costituzione del contabile, sul quale ero perfettamente d'accordo: c'era una lesione del diritto di difesa, perché si considerava costituito davanti all'Amministrazione, non davanti alla Corte dei Conti.

A questo punto, credo che il problema non si ponga più; ritengo che la fase veramente giudiziaria non sia la prima, ma sia una fase nella quale serve il giudice contabile, perché l'interesse pubblico va salvaguardato.

Nell'ultimo testo del volume edito da Giuffrè ho trovato un'indicazione con tutte le ragioni per le quali dovevamo conservare questo impianto. Credo che una sia sufficiente, però ve le elenco: autocontrollo, organizzazione, deterrenza, legittimità, controlli interni e, ultima, garanzia obiettiva. Beh, per me è questa la ragione. Le altre sì, probabilmente ci sono: sono d'accordo sulla legittimità e sul resto, ma la garanzia obiettiva è quella che mi fa propendere per la necessità che il giudizio di conto - se lo si vuole mantenere, perché se si è dell'idea di Guccione il problema non si pone più - debba restare davanti al giudice contabile: è chiaro.

Discutendo e passeggiando con il nostro Presidente ieri, - non dico alcun segreto e credo di essere autorizzato a riportarlo - egli mi ha detto che aveva riempito camion di conti. Camion! In quel momento pensai: come può fare la Corte a esaminare tutti i conti? E allora ho rivisto l'idea che mi ero fatto di quella disposizione nella quale si dice che il Presidente della Sezione definisce i criteri per l'esame dei conti: detto in parole povere, dice quali conti devono essere esaminati e quali no. E ieri il professor Cimini ci ha riportato i numeri dei conti non esaminati.

Dunque, la domanda che mi ponevo era questa: ma questo giudizio di conto è sempre necessario? Infatti, se noi colleghiamo questa possibilità - cioè quella di scegliere quali sono i

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno "I Conti giudiziari"**

*21 ottobre 2017*

conti che verranno esaminati - con il termine dei cinque anni per la decadenza, mi pare che dovremmo abbandonare l'idea che la Corte dei Conti debba necessariamente esaminarli tutti. Il legislatore dice che non si devono esaminare tutti: bene! A questo punto, credo non occorra più dire che c'è un giudizio necessario: c'è un giudizio sui conti, che va fatto nei limiti e con le regole esistenti.

Credo di stare andando troppo oltre e quindi accelero velocemente, tentando di finire.

Quand'è la fase giudiziale vera e propria? Certamente, sia nella fase del giudizio per resa del conto sia nella fase della decisione a seguito, se non c'è decreto di discarico. Mi chiedo quale sia la funzione del Pubblico Ministero, o del Procuratore (non cambia molto). Infatti, una volta è consulente del giudice, un'altra sembra avere potere di azione (certamente, nel giudizio per resa del conto), poi torna indietro e sembra sia interveniente.

Personalmente credo, e concordo, che la figura del Procuratore debba mostrarsi nel giudizio di conto, ma sempre come interveniente, in qualità di tutore del pubblico erario: una figura tipica. Io lo vedo come interveniente, così come interveniente è nel giudizio civile. Non immagino queste forme di consulenza al magistrato. È possibile che la pubblica accusa - volendo usare questo termine - sia consulente al magistrato, cioè dia il parere al magistrato nello stabilire se il conto deve essere validato o no; oppure, che la Procura abbia il potere - anzi, fortunatamente su questo l'intervento c'è stato - di continuare l'attività istruttoria, mentre già è in corso il conto. Qui ci si è fermati e credo sia stato fatto correttamente.

La presenza della Procura, infatti, serve per il collegamento con il giudizio di responsabilità. In realtà, infatti, una volta ammesso che c'è dentro l'Amministrazione e che parte del giudizio è l'Amministrazione, la tutela dell'Erario dell'Amministrazione è già garantita dal processo. Quindi che sia interveniente va bene, ma dov'è che la Procura diviene importante? Nel collegamento tra giudizio di conto e giudizio di responsabilità.

Ci sarebbero tante altre cose da dire perché - lo ripeto - il convegno ha sollevato molte questioni.

L'ultima cosa sulla quale vorrei porre l'attenzione è la necessità che questo scarno articolato venga completato. Articolato che vedo come una cornice che andrà riempita con alcune specificazioni, probabilmente molte. Il fatto di avere pochi articoli potrebbe, in sede di revisione, aiutare ai fini del controllo e del confronto con le altre parti del Codice.

In ogni caso, ritengo che le cose più eclatanti siano state eliminate. È vero che è stato fatto dopo 160 anni, ma credo che "chi ben comincia sia a metà dell'opera". Ne mancano 75:



**BOZZA NON CORRETTA**

**Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

vedremo come andrà a finire.

Mi scuso se sono stato troppo lungo.

*(Applausi in aula)*

**BARTOLI Daniela**, *Dirigente del Consiglio regionale*

È previsto il coffee break alla buvette offerto dall'Ordine degli Avvocati e dei Dottori commercialisti. Nel frattempo, ci sarà anche la possibilità di visitare la mostra al pianterreno, se qualcuno avesse piacere di vedere qualche tesoro di Palazzo Lascaris.

Grazie.

*(Il lavori, sospesi alle ore 10.58, iniziano alle ore 11.23)*

**SCHLITZER Eugenio Francesco**, *Moderatore*

Cominciamo la seconda parte di questa giornata, che terminerà - lo ricordo - con le conclusioni del professor Scoca.

Al momento, darei la parola alla professoressa Loredana Gianni, ordinaria di diritto amministrativo dell'Università Europea di Roma.

Prego, professoressa.

**GIANI Loredana**, *Professoressa ordinaria di diritto amministrativo dell'Università Europea di Roma*

Grazie, Presidente.

Anch'io vorrei unirmi ai ringraziamenti per la bellissima occasione e per la meravigliosa

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

ospitalità.

Ringrazio, dunque, la Presidente Pinotti per avermi coinvolto scientificamente in queste giornate, e il Presidente Laus per la meravigliosa accoglienza. Mi permetta una battuta: sono lucana e quindi mi sento quasi a casa, a questo punto!

Con la professoressa Bassi c'eravamo coordinate nel tentativo di individuare spunti diversi di riflessione. Il tema dei conti giudiziali, come diceva la Presidente Pinotti in apertura di queste giornate, può apparire un argomento di nicchia, nel quadro complesso delle molteplici competenze della Corte dei Conti. Però, com'è emerso in questi giorni, può essere inserito in un contesto sistematico molto più ampio, divenendo, anch'esso, espressione di un'impostazione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione; impostazione che, com'è noto, ha subito sensibili e radicali evoluzioni nel corso degli ultimi anni, vista anche la crescente attenzione verso profili diversi del controllo, quali quello delle *performance*, e dunque verso aspetti sostanziali dell'azione amministrativa.

Ovviamente, nello spazio limitato che si può riservare ad un intervento nel quadro di giornate di studio così dense, vorrei tentare di costruire una comparazione con altri sistemi, utilizzando come chiave di lettura proprio la configurazione che in questi sistemi si ha dei rapporti con la Pubblica Amministrazione, e, in questa prospettiva, anche le sorti che in questi sistemi ha avuto il giudizio di conto o qualche forma di controllo ad esso assimilabile.

Per questo motivo, non è un caso che la scelta sia stata da me volutamente orientata, in prima battuta, sui Paesi di matrice anglofona, che, storicamente, hanno affidato il sistema dei controlli sulla spesa ad un organo non giurisdizionale: mi riferisco alla Gran Bretagna, rispetto alla quale fornirò soltanto dei brevissimi cenni non soltanto sul sistema britannico complessivamente considerato - quindi la resa del conto del Parlamento di Londra e, volendo, la particolarità dei conti della Regina - ma anche agli stati della devoluzione, perché conoscono sistemi autonomi di controllo (quindi la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord).

Successivamente (mi limiterò a rapidissimi cenni) la scelta passerà agli Stati Uniti, che hanno un sistema assimilabile a quello della Gran Bretagna. Infine, toccherò l'Argentina e il Brasile, che, invece, risentono molto dell'influenza dell'Europa continentale. L'Argentina, se vogliamo, è un po' a cavallo con l'esperienza britannica, dopo la modifica costituzionale del 1994, con l'abolizione, almeno a livello federale, dei tribunali dei conti.

Per quanto riguarda la Gran Bretagna, con specifico riferimento all'uso del denaro pubblico riferito ai *cash flows* (a monte c'è anche un'autorizzazione di spesa del *Comptroller*

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

21 ottobre 2017

*and Auditor General*, che viene fatta nei *banking days*, il cosiddetto *credit*, e poi ci sono delle autorizzazioni di spesa generali), quello che emerge nel sistema dei controlli è l'uso pressoché obbligatorio del cosiddetto *Government Banking Service*. L'uso delle banche commerciali è, di fatto, limitato a rarissimi casi e necessita di una previa autorizzazione del Tesoro. Questo perché l'utilizzo del *Government Banking Service* consente un sistema centralizzato di gestione della spesa, che è sottoposto al controllo quotidiano del *Debt Management Office*: un Ufficio che controlla, con cadenza quotidiana, le spese e i movimenti di cassa dei soggetti pubblici.

In questo, forse, una precisazione è rilevante: dall'*Handbook of Treasury* del 2015 emerge con chiarezza come questo tipo di controlli non venga riservato soltanto a quelle che noi potremmo considerare le "Pubbliche Amministrazioni", perché sono sottoposti a questo controllo anche i cosiddetti *arm's length body*, cioè i bracci dell'Amministrazione, nei quali rientra un'ampia categoria di soggetti che noi, tendenzialmente, leggendo del sistema britannico, tendiamo a non includere nelle Pubbliche Amministrazioni. Però vengono comunque assoggettati a questo tipo di controllo.

Muovendo sul sistema dei controlli vero e proprio, sotto il profilo del governo della spesa assumono un ruolo centrale i cosiddetti *accounting officers*, che però, per espressa previsione, già nel *Handbook* ma anche nella *Corporate Governance Code*, debbono garantire una *high standard of probity* (quindi rientra il concetto di *probity* e non di mera regolarità formale del conto), quindi un'appropriatezza e correttezza nella gestione dei conti.

Non è questa la sede in cui ripercorrere i risultati attesi dagli *accounting offices*, che sono letteralmente elencati in questo *Handbook of Treasury*.

È interessante, per esempio, che nell'*Handbook of Treasury* in apertura si dica "sono regole di buon senso".

Noi esplicitiamo delle *good practices* che sono l'estrinsecazione di regole di buon senso per la gestione del *Management of public money*.

Quindi, non serve dare regole stringenti su come maneggiare il denaro pubblico, su come rendere conto del denaro pubblico. Per esempio, nell'*Handbook* si individua, tra i compiti del *accounting officers*, quello di prevenzione e previsione dei rischi. Quindi, *l'accounting officers* non solo è tenuto effettivamente a dare conto, ma fa tutto un lavoro sulla sua amministrazione e sul suo organismo di appartenenza, in relazione proprio alla valutazione del rischio di frode.

Dalla lettura della normativa emerge chiaro un collegamento tra un controllo interno ed esterno affidato a soggetti amministrativi - noi li considereremmo tali, non hanno certo natura

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

21 ottobre 2017

giurisdizionale - e poi un'immediata competenza del giudice penale. Quello che è *misuse* diventa frode, e c'è l'obbligo di riferire al Magistrato dell'ipotesi di *misuse* di *public money*, addirittura assistito da una corresponsabilità, cioè dalla responsabilità solidale dell'*audit officer* nel momento in cui verifica la sussistenza di un *misuse* di *public money*.

Penso a quanto successo in Scozia poco tempo, fa con riferimento a una parlamentare; quello che mi consta è che in sede di controllo, dalla pezza d'appoggio risultava il noleggio dei video del marito. È stata fatta immediatamente la comunicazione; ma era l'audit che ha ordinato l'immediata restituzione del denaro e, infatti, era riportata su tutti i giornali la foto dell'assegno, in prima pagina, che la parlamentare aveva sottoscritto per l'immediata restituzione. Questo, ovviamente, ha bloccato il passaggio al giudice penale.

Accanto agli *Audit officers*, completano il quadro dei controlli tre organismi: il *National Audit Office*, il *Controller Auditor General* e il *Public Account Committee*. Il primo è un organismo parlamentare indipendente; quindi, abbiamo un controllo esterno affidato a un organismo parlamentare indipendente. E l'indipendenza, in questo caso, come anche negli Stati Uniti è molto forte ed è garantita non soltanto dai criteri di nomina, ma dalla durata in carica, perché vengono nominati dal Parlamento. E nel caso del *NAO* - la stessa garanzia più o meno è estesa agli altri due per un lasso temporale molto ampio: dieci anni in Gran Bretagna, quindici anni negli Stati Uniti - ed anche del *Controller auditor general*, si trova a diretto collegamento con il Parlamento: il Parlamento ne propone la nomina, però non può disporre la rimozione. Il potere di rimozione dall'incarico è soltanto su indicazione di entrambi i rami del Parlamento, ma viene disposto dalla Regina che, tra l'altro, per alcuni versi, per alcuni profili è, comunque, soggetto sottoposto al controllo. Cosa fa il *NAO*? Un *Financial audit* e un *Value for money audit*. Il *Financial audit* nell'*Handbook of Treasury*, viene ampiamente delineato; nel *Financial audit* vengono essenzialmente considerati tre profili di spesa: veridicità e correttezza del *Financial Statment*, e regolarità anche dal punto di vista *statutory*, quindi una legalità formale dei conti della spesa. Viene posto l'accento sulla necessità di garantire una regolarità, una *compliance* anche con la normativa comunitaria e con le stesse *best practices* delineate nell'*Handbook of Treasury*.

Il terzo elemento è il comportamento. Quindi quello che da noi sarebbe il controllo del conto giudiziale, la resa del conto, è sostanzialmente una parte del controllo del *Financial audit* che viene effettuato dal *NAO*.

A questo punto, dall'esame della documentazione emergono due criteri fondamentali di

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

valutazione: la *regularity* e la *property*.

Regolarità del conto. La regolarità del conto è data, come dicevo prima, dalla correttezza dal punto di vista formale, ma la *property* no: la *property* è un *high standard of Public undertaking*, è il comportamento corretto rispetto agli obiettivi prefissati. I due profili sono assolutamente interconnessi; quindi il vero controllo del conto avviene all'interno dell'Amministrazione.

All'interno dell'Amministrazione sono anche gli *arm's lenght bodies*: mandano al *department* di riferimento la comunicazione della spesa, con cadenza mensile.

È prevista, dunque, con cadenza mensile, la comunicazione con le relative pezze d'appoggio; c'è un primo momento di verifica, cui segue, eventualmente, un accertamento interno della responsabilità.

Al controllo esterno, quindi al controllo del *NAO* e del *PAO (Public Account Committee)* va il conto complessivo, il conto consolidato del *department*. Si consente un'ulteriore verifica di correttezza formale, ma anche di quella che ieri dichiaravamo legalità sostanziale dell'uso del *public money*. Il *PAC* utilizza più o meno gli stessi criteri; fa, più o meno, lo stesso tipo di verifica. Quello che è interessante e forse un po' risponde alle critiche mosse - mi riferisco primariamente alla relazione introduttiva del professor Ferrara ma, comunque, la problematica è emersa anche nelle altre relazioni - è che il *PAC* effettua il controllo del conto in contraddittorio con l'*accounting office*. Quindi, garanzia del contraddittorio, garanzia di un *hearing*, con la peculiarità che l'*accounting office* compare nella sua veste di responsabile e possono, addirittura, essere sentiti dei testimoni. Si supera così la verifica meramente documentale, e i testimoni possono addirittura produrre della documentazione, con una particolarità che è tipica del sistema britannico, molto pragmatico: ti do la possibilità di ulteriori pezze d'appoggio in sette giorni. Si presuppone che nei sette giorni non hai la possibilità - diremmo noi - di falsificare i documenti.

Più o meno stessa struttura la troviamo nel *Wales Audit Office*, nell'*Audit Scotland*, nel *Northern Ireland Audit Office*.

Per quanto riguarda l'esperienza della Scozia, che rispecchia la stessa struttura, una grossa differenza è su chi fa l'*audit*. L'*audit*, in realtà, lo può fare il membro dell'*Audit Scotland*, ma può essere anche esternalizzato, quindi dato ad un soggetto che però è accreditato dall'*Audit Scotland*. I conti dei *Public bodies* vengono assoggettati a questo tipo di controllo.

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziari”

*21 ottobre 2017*

Uno schema simile - avendo vicino il Maestro, che mi ha dato sette minuti, cerco di stare nel tempo - lo troviamo negli Stati Uniti.

Negli Stati Uniti non è un caso che il *Government Accountability Office*, istituito nel 1921, quindi non un'autorità di recente istituzione, si occupi del controllo dell'uso dei fondi pubblici, da parte del Governo federale. Nella riforma è interessante la riscrittura della *mission*, che porta a questa definizione: sostenere il Congresso nell'adempimento delle proprie responsabilità costituzionali. Il controllo è finalizzato a questo. Evidentemente, è un controllo di tipo sostanziale, come confermano le definizioni del *GAO*, non solo in termini di *watchdog* del Congresso, ma di *taxpayer's best friends*, cioè un controllo di tipo sostanziale.

Rimando al testo scritto l'analisi dettagliata del sistema statunitense, nei limiti ovviamente delle mie competenze.

In questo senso si è mossa anche l'Argentina, che risente tanto dell'influenza della Spagna quanto dell'Europa continentale e ha un sistema molto simile al nostro.

In Argentina, nel 1994, nel tentativo di implementare una diversa tipologia di controlli e di ristrutturare e riconfigurare i rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, nonché anche il modo di inquadrare lo stesso rapporto di controllo con la Pubblica Amministrazione, nel senso appunto sostanzialista, vengono tolti i *Tribunal de Cuentas* e viene istituita una *Auditoria General de la Nacion*, organismo di consulenza del Congresso. Molto si potrebbe dire sull'effettiva garanzia di indipendenza che ha avuto, nel corso degli anni, ma quella è storia politica del Paese. Dal punto di vista normativo, comunque, dovrebbe avere una garanzia di indipendenza.

Stessa struttura, invece, non la troviamo a livello delle Province, che sono veri e propri Stati.

Analizzando, per esempio, la Costituzione della Provincia di *La Plata*, che ha una dimensione superiore all'Europa, quindi non stiamo parlando di un territorio molto piccolo, l'articolo 159 individua al *Tribunal de Cuentas* ed espressamente prevede come competenza del *Tribunal de Cuentas* l'esame del conto pubblico. Dalle poche verifiche che sono riuscita a fare, anche nella legge che disciplina l'attività del *Tribunal de Cuentas*, c'è, comunque, una connessione tra il profilo del controllo formale del conto e i profili di controllo sostanziale del conto.

Il Brasile ha uno schema come il nostro, quindi Corte dei Conti. Ma il Brasile non è da prendere in considerazione visti gli esiti dei controlli in quel Paese sull'uso del denaro

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

pubblico.

Dalle osservazioni dei singoli sistemi, mi pare possa trovare conferma la rilevanza della resa del conto in quanto tale, nel contesto del sistema dei controlli. Una fase che, come rileva la dottrina - com'è emerso nel corso delle bellissime relazioni di questi giorni, e il Presidente, oggi, ce lo ricordava in apertura - già nell'antica Roma è avvertita e garantita questa esigenza. Si tratta di un'espressione connaturata a qualsiasi tipo di rapporto gestorio. Ne è conferma la rintracciabilità di forme assimilabili a questo tipo di controllo anche nell'ambito del diritto privato. Ciò che muta sensibilmente, almeno guardando soprattutto oltre Manica e oltre Oceano, parte nord, è la collocazione all'interno della sistematica dei controlli. Cogliendo quindi alcune sollecitazioni emerse in questi giorni, per me interessantissime, c'è la necessità di riflettere sulle finalità dirette ed indirette, mediate ed immediate del giudizio di conto.

La comparazione spinge verso una valutazione più ampia delle coordinate di contesto, all'interno delle quali inserire questa tipologia di controllo, che spingono verso questa matrice più sostanzialista del controllo. Coordinate di contesto che evidenziano questa predilezione dei profili sostanziali: rispondenza dell'uso del denaro pubblico, o comunque della gestione dei beni, al risultato atteso ed ottenuto dall'Amministrazione. In questo senso, si tratta di una funzionalizzazione anche del controllo del conto.

Ed è questo l'orientamento che mi sembra provenga anche dalla considerazione di contesto di quella parte della dottrina che definisce in termini di *new accountability network* le varie strutture di controllo via via delineatesi nell'esperienza europea. *Network* di cui la Corte dei Conti fa assolutamente parte, e che vede, nelle diverse caratterizzazioni normative delle discipline, il controllo del conto e il rendiconto come uno *starting point* di una valutazione molto più complessa, che arriva a valutare e a giudicare l'inerenza e l'ammissibilità della spesa.

Una mia perplessità. Se vogliamo dare spazio a questa volontà di una diversa configurazione, emersa già dalla relazione introduttiva della Presidente Pinotti, non solo è necessario operare una reinterpretazione sistematica, ma, tornando proprio ai profili normativi, è necessario riflettere sul profilo dell'organizzazione del controllo del conto. Anche in questo caso la comparazione può offrire spunti interessanti.

Penso ad un'analisi molto bella - tra l'altro con dati statistici, per cui un'analisi corposa che penso abbia impegnato un paio d'anni da quello che leggevo dall'*abstract* dell'articolo - di Carolina Pontones Rosa e di Rosario Pérez Morote dell'Università di Castilla-La Mancha che,

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziari”

21 ottobre 2017

analizzando il sistema spagnolo, che ha una struttura simile alla nostra, evidenziano il profilo dell'inefficacia dovuta ed obbligata del controllo per via dell'ammontare, cioè della quantità di conti che viene riversata sul soggetto che opera il controllo.

Dunque, per quanto il controllo possa essere automatizzato, la quantità di dati e di conti da controllare si scontra necessariamente con una scarsità di risorse umane e di risorse materiali poste a disposizione del controllore. Qual è il rischio di questo? Il rischio è che aumenti quel *audit expectation gap*, cioè il *gap* tra quello che si aspetta la collettività dal controllore e quello che effettivamente il controllore realisticamente riesce a produrre.

Questo schema, portato alle estreme conseguenze, al di fuori delle sedi tecnico-giuridiche, porta addirittura a prediligere forme di controllo diffuso; mi riferisco alla sopravvalutazione - a mio modesto avviso ma potrei sbagliarmi, molto pericolosa - di strumenti normativi quale il FOIA: il pubblico che può controllare e che controlla il conto e creando necessariamente un rapporto conflittuale e di sfiducia nei confronti del controllore. Questo, secondo me, nella tenuta di un sistema democratico, è pericolosissimo.

Anche in questo senso, forse, la comparazione può essere utile. Come dicevo prima, la Gran Bretagna, ad esempio, contempla la confluenza di tutti i conti delle amministrazioni-satellite e dei soggetti-satelliti verso il centro. Quindi, è il *department* che fa il controllo interno.

Questo consente un primo controllo effettuato in maniera molto rigorosa, seguito da uno *sharing* della responsabilità. Per cui è chiaro che il *department* ha tutto l'interesse a controllare la correttezza del conto.

Questo garantirebbe la confluenza di pochi conti, tra l'altro offrendo al controllore una visione complessiva molto più funzionale rispetto al profilo sostanzialista del controllo. Inoltre, consentirebbe l'applicazione delle necessarie garanzie procedurali al controllo, che, a mio avviso, è una funzione sostanzialmente amministrativa e che viene affidata storicamente alla Corte dei Conti, poiché serve un soggetto indipendente.

Chiarisco che sono assolutamente contraria all'importazione meccanica, ovvero alle Autorità d'importazione come le chiamava il professor Leda, cioè prendere dalle esperienze straniere e sostenere che quanto fatto da altri è per forza fatto bene.

Guardiamo un po' l'evoluzione della stessa Corte dei Conti europea - di cui ci parlerà la professoressa Lombardi, dell'*ombudsman* europeo e anche dell'OLAF - che attuano un controllo formale, ma finalizzato all'analisi sostanziale sul risultato. Forse uno sguardo critico,



## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

o meglio criticamente curioso verso altri ordinamenti, può darci qualche spunto di riflessione, che può essere utile o a confermare la bontà del nostro sistema - perché no? - o ad apportare qualche piccola modifica oppure ad avere spunti per un miglioramento del nostro sistema, garantendo, però, non un annientamento delle strutture, non un annientamento della tipicità sistemica interna; cosa che, di solito, facciamo quando importiamo delle Autorità e poi, di fatto, non sappiamo né come collocarle all'interno del sistema dei valori e dei controlli né come materialmente gestirle.

Quindi, quell'argomento di nicchia, il relitto storico, in realtà inquadrato nel più ampio contesto della valutazione dell'*accountability*, mi sembra che tuttora risulti una formidabile sfida per gli studiosi.

Grazie.

**SCHLITZER Eugenio Francesco**, *moderatore*

Bene, ringraziamo la professoressa Giani.

Personalmente, tengo tuttavia a precisare che prendo le distanze, completamente, da questa valorizzazione degli aspetti del controllo nel giudizio di conto.

Il giudizio di conto che noi abbiamo è perfetto, si applica e non ha censure. Quindi, il controllo è una cosa da bandire nell'esame del conto. Il conto si guarda solo in giudizio. Credo sia chiaro che il mio è un tentativo infelice di battuta.

Quello che emerge dalla relazione della dottoressa è proprio il contrario, ed è quello che noi dovremmo prendere in considerazione: come valorizzare la funzione del controllo insieme, forse più, di quella del giudizio sul conto.

Il conto deve essere oggetto di una visione più ampia, sostanziale e formale, all'interno di quella che è una complessiva gestione dell'amministrazione. Parcellizzare il conto in tanti piccoli giudizi, se noi non procediamo a organizzare e implementare il complessivo sistema di controllo e giurisdizione, non andiamo da nessuna parte.

Giustamente, l'ultimo intervento ed altri hanno dimostrato come nei sistemi dei Paesi europei ed anche - è stato ricordato - in quello argentino, il ruolo del controllo è altrettanto importante, e forse prevalente, rispetto a quello del mero giudizio sul conto.

Grazie per questo intervento.

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziari”

*21 ottobre 2017*

La parola alla professoressa Roberta Lombardi, che - si è capito bene - tratterà il sistema nell'ambito del diritto comunitario.

**LOMBARDI Roberta**, *Professore ordinario di diritto amministrativo Università degli studi del Piemonte Orientale*

Grazie, Presidente.

Anch'io non posso ovviamente iniziare il mio intervento se non con i ringraziamenti alla Presidente Pinotti, al Presidente Laus, per l'invito a queste importanti giornate di studi.

Com'è già stato anticipato dal Presidente e dalle colleghe che mi hanno preceduto, mi occupo di controlli sulla finanza dell'Unione Europea.

Nel momento in cui mi sono ricavata questo tema, per poter intervenire a questo, che è comunque un convegno dedicato al controllo giudiziale, mi sono posta alcune domande, più che altro alcune perplessità, che partono essenzialmente da una considerazione di fondo. L'Unione Europea non può essere considerata uno Stato, quantomeno inteso nella concezione elaborata dai maestri del diritto pubblico, tra Ottocento e Novecento - mi riferisco a Jellinek e Santi Romano - ma, come - ci dice anche Giacinto della Cananea, dal titolo di un suo libro recente - è un "organismo composito".

L'Unione Europea non può considerarsi uno Stato nel senso tradizionale del termine. Innanzitutto, non ha un territorio - il suo territorio si definisce per remissione, cioè è la risultante del territorio sottoposto al potere degli Stati che vi aderiscono - e non ha un popolo, non ha un popolo quantomeno inteso come gruppo omogeneo sul piano etnico, linguistico e culturale.

Ha, però un diritto amministrativo; e devo dire che il diritto amministrativo europeo è compenetrato nel nostro e il nostro diritto trae continuamente linfa innovativa da esso.

C'è un'altra caratteristica da considerare: l'Unione Europea manca di una vera e propria autonomia finanziaria, non ha un bilancio imperniato su proventi che gli derivano da risorse proprie. E questo è un altro attributo essenziale, una caratteristica fondamentale di un'entità sovrana.

Le sue finanze sono di natura derivata: le entrate sono basate su contributi nazionali versati dagli Stati membri e, quindi, sono acquisite dalle Amministrazioni pubbliche degli

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziari”

*21 ottobre 2017*

Stati, l'azione delle quali viene retta dalle norme dell'Unione Europea: questi Stati agiscono, in fondo, come suoi agenti.

È anche vero, però, che l'Unione Europea ha risorse proprie; ci sono entrate che derivano dalla riscossione dell'imposta sull'IVA; ci sono imposte e contributi a carico dei funzionari dell'Unione Europea; ci sono interessi generati dalla garanzia sui prestiti e sui finanziamenti concessi agli Stati, soprattutto attraverso il meccanismo del MES, il Meccanismo Europeo di Stabilità.

L'autonomia finanziaria dell'Unione Europea poi è stata riconosciuta e accresciuta dal Trattato di Maastricht, che afferma che l'Unione si deve dotare di mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Quindi, un diritto amministrativo, una finanza in parte propria, ma si può anche dire che l'Amministrazione europea sia un'Amministrazione responsabile. Responsabile, nel momento in cui introita le finanze e le spende. E questo perché l'articolo 310 del Trattato di Lisbona ci dice che nel bilancio le entrate e le spese devono risultare in pareggio. Questo ha comportato la modifica dell'articolo 81 della Costituzione, in base al quale si è inserito il principio del pareggio del bilancio.

I principi che concernono la gestione delle finanze dell'Unione Europea sono essenzialmente tre: principio di legittimità, principio di trasparenza e, ovviamente, principio di sana gestione finanziaria. L'articolo 310 del Trattato recita: *"L'esecuzione di spese scritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto vincolante dell'Unione che dia fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione delle spese"*.

Molto importante è il principio di trasparenza; principio che rappresenta il presupposto dell'assoggettamento di tutte le attività di rilievo finanziario ad appositi controlli esterni (come vedremo, proprio da parte della Corte dei Conti), generali o specifici e che spettano, in particolare, ad organismi quale la Corte dei Conti e l'OLAF.

Una precisazione: per quanto riguarda la gestione delle spese dell'Unione Europea, occorre dividere tra quelle strumentali al funzionamento dei suoi organismi, per i quali c'è competenza esclusiva, ma c'è anche una competenza concorrente degli organismi dell'Unione europea, ripartita con i poteri pubblici nazionali, i quali sono sottoposti, nella gestione di queste spese, non solo alle norme dell'Unione Europea, ma anche alle istruzioni della Commissione europea, perché gli Stati devono soggiacere ai controlli della Commissione per poter poi ottenere i rimborsi delle spese che effettuano.

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

Questo che cosa ha comportato? Che c'è comunque un decentramento nella gestione finanziaria, in linea con quella che è la prospettiva dell'Amministrazione europea, come un'Amministrazione di dimissione. Un'Amministrazione che fa fare piuttosto che disimpegnare direttamente compiti di gestione. Questo ha portato un inconveniente: si sono generati, in questa gestione derivata, delle frequenti irregolarità e delle vere e proprie anomalie nell'erogazione della spesa.

Questo ha avuto rilevanti conseguenze rilevanti, come quella di attribuire alla Commissione europea il compito di verificare la conformità delle regole e delle prassi nazionali nella gestione della spesa. In questo senso, la Commissione ha redatto delle regole uniformi sulla redazione e sulla tenuta dei conti ma, soprattutto, ed è quello che più ci interessa, ha generato i controlli dell'affermazione di una duplice responsabilità. C'è una responsabilità in prima istanza delle Amministrazioni nazionali, ma in seconda istanza della Commissione europea, la quale, ovviamente, non può essere controllore di se stesso: uno dei principi su cui si incardina il controllo è che i soggetti - controllore e controllato - siano diversificati.

Per questo vi è stata la necessità e la rivalutazione di istituire e di prevedere un controllo finanziario esterno da parte della Corte dei Conti Europea che, in realtà, è stata istituita col Trattato di Bruxelles del 1975 ed ha iniziato ad operare nel 1977, ma oggi, formalmente, gli viene riconosciuta dal Trattato di Maastricht in avanti, ossia dal 1992, lo status di istituzione.

Preme rilevare come la Corte dei Conti europea non abbia natura giurisdizionale, e questo ci può dire molto circa la natura dei procedimenti di controllo che va ad instaurare, ma, nonostante questo, le viene garantita la massima indipendenza. Ai suoi membri, 28 (uno per ciascuno Stato) viene garantita un'indipendenza soprattutto dalla alta specializzazione e qualificazione tecnica che questi soggetti devono avere per occupare un posto in quest'organo.

Tra l'altro, l'indipendenza deve essere garantita anche in riferimento a quelli che sono gli interessi degli Stati cui appartengono i membri; la Corte dei Conti è tenuta ad esercitare le proprie funzioni di controllo in piena indipendenza e nell'interesse generale dell'Unione.

Il suo funzionamento è molto simile a quello della Corte dei Conti francese, come ha già delineato la professoressa Bassi, ma mi preme ricordare una funzione importante di controllo individuata dall'articolo 287 del Trattato di Lisbona. La Corte dei Conti effettua, oltre all'esame di bilancio, un vero e proprio controllo contabile, che si riassume - io credo - in quella funzione di fondo rappresentato dal giudizio di conto, come nucleo fondante e storico della giurisdizione della Corte dei Conti italiana: una funzione volta a garantire l'obiettività

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

della regolarizzazione della gestione delle risorse pubbliche; un accertamento, compiuto d'Ufficio dal giudice contabile, della regolarità dei conti resa dagli Agenti contabili.

Qual è, in questo senso, la funzione pregnante della Corte dei Conti europea? Esaminare i conti di tutte le entrate e di tutte le spese delle istituzioni attraverso un controllo diverso a quello del giudizio di conto; in realtà, è un vero e proprio controllo di gestione, ma prima di tutto deve promuovere il rispetto dell'obbligo di rendiconto. Deve verificare ed effettuare un riscontro oggettivo e formale di tutto ciò che riguarda la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese.

Il risultato di questo controllo qual è? È una dichiarazione di affidabilità dei conti, una *declaration d'assurance* che comprende l'attestazione della legittimità e della regolarità delle operazioni.

Il controllo delle entrate - specifica l'articolo 287 - si effettua in base agli accertamenti e ai resoconti delle entrate dell'Unione; il controllo delle spese si effettua in base agli impegni di pagamento.

La *declaration d'assurance* è oggetto di esame del Parlamento europeo, accanto a quella che è la relazione annuale, ai fini di una delibera di discarico da parte della Commissione, che dovrebbe rappresentare l'esito fisiologico del giudizio di conto come un'operazione del conto che va ad attestare il duplice requisito del pareggio e della regolarità.

Una caratteristica che mi preme rilevare, dalla quale forse si possono trarre degli spunti di riflessione per il nostro ordinamento, è che la Corte dei Conti è tenuta ad agire secondo il principio della *partnership*, ossia in stretta cooperazione con le istituzioni che controlla, anche a livello nazionale. Il controllo si può esercitare, ovviamente, sui documenti ma, in caso di necessità, viene effettuato anche *sur place*: nei locali di qualsiasi organismo che gestisca entrate e spese per conto dell'Unione. Questo anche in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo.

Per coloro che gestiscono le entrate e le spese per conto dell'Unione, c'è l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti i documenti e le informazioni necessarie all'espletamento delle sue funzioni. È anche vero che in quella sede - che potremmo definire istruttoria, come accade anche per il giudice relatore nell'esame del conto - è possibile acquisire ulteriori informazioni e documenti, attraverso richieste rivolte direttamente all'Amministrazione all'Agente contabile, nonché la facoltà di procedere all'effettuazione di ispezione e accertamenti diretti sul posto.

## BOZZA NON CORRETTA

### Convegno “I Conti giudiziali”

*21 ottobre 2017*

Quanto al procedimento, ho già detto che non ha carattere giurisdizionale, neppure nel senso delle forme proprie della giurisdizione dalle quali è contraddistinto il giudizio della Corte dei Conti, soprattutto nella parte giudiziale. Tuttavia, devo rilevare che i risultati del controllo della Corte dei Conti europea sono sempre esternati in contraddittorio, soprattutto nei confronti di quelli esercitati verso la Commissione, con la quale s'instaura una dialettica serrata che, normalmente, costringe l'organo controllato a rendere conto delle proprie scelte e può arrivare anche al punto di permettere al Parlamento europeo di adottare misure necessarie. Ciò è accaduto, per esempio, in occasione delle dimissioni della Commissione Santer, originata proprio dai riscontri effettuati dalla Corte dei Conti.

Alcune considerazioni di fondo, che vogliono partire da una constatazione di fatto, ma che raccolgono anche l'invito del professor Scoca all'inizio di questo convegno, nella sua relazione iniziale: appurare se la riforma del giudizio di conto e del Codice di giustizia contabile abbia portato dei miglioramenti e quali potrebbero essere i profili di lacuna.

La constatazione di fondo dalla quale vorrei partire è la seguente.

Il giudizio di conto rappresenta, oggi, la porzione forse più rilevante dell'attività giurisdizionale della Corte dei Conti. Se sono reali i dati riferiti al 2015, pare siano stati introitati 70.000 nuovi conti giudiziali e che ci sia una rimanenza complessiva di 400 mila giudizi di conto pendenti. Se un'attività così rilevante impegna così tanto le forze degli organi della Corte dei Conti, occorre che questo giudizio abbia un reale rilievo nel momento in cui c'è l'esigenza di creare un circuito virtuoso di controllo, rispetto a ciò che accade prima e ciò che accade dopo rispetto al il giudizio di conto. A monte e a valle, il giudizio di conto deve essere correlato all'attività della parificazione a cura dell'Amministrazione, perché l'attuale Codice riafferma, comunque, la centrale importanza di questa operazione; a valle, come ci insegna l'*audit* finanziario di conformità che attua la Corte dei Conti sulle sue risorse, questa verifica di affidabilità e di regolarità oggettiva dei conti non può mai essere disgiunta da un controllo successivo più pregnante, in qualche modo di gestione, volto ad accertare la sana gestione finanziaria.

Inoltre, credo - e con questo concludo - che forse si dovrebbe prendere ispirazione dal principio di *partnership* dell'attività della Corte dei Conti europea, che dovrebbe portare a valorizzare il ruolo della Corte dei Conti come "alleata" delle Amministrazioni pubbliche. E questo lo si può fare soprattutto quando c'è corretta e chiara delineazione dei suoi poteri.

Dobbiamo domandarci se il Codice di giustizia amministrativa è andato in questo senso,

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

apportando quest'esigenza di garanzie; è solo attraverso questa precisazione dei poteri che il giudizio di conto potrebbe essere percepito dalle Pubbliche Amministrazioni come strumento per conseguire un risultato utile e non come un procedimento subito ed imposto dall'alto.

Vi ringrazio.

*(Applausi in aula)*

**SCHLITZER Eugenio Francesco**, *Moderatore*

Vorrei anche io ringraziare la professoressa Lombardi per questo intervento, che a me è piaciuto molto. Ha ribadito, con molta più eleganza e proprietà, alcune considerazioni che io ho cercato di fare all'inizio, contestualizzandole, però, in un sistema organico a livello di Unione Europea.

Va anche sottolineato come la Professoressa ha tenuto a rimarcare che un'oggettivizzazione ed una procedimentalizzazione del giudizio di conto va comunque mantenuta, a garanzia di colui che rende il conto e il cui conto viene valutato.

Rinnovo il mio ringraziamento alla professoressa Lombardi e vorrei chiedere scusa ai due relatori iniziali, professoressa Bassi e professor Caldarera, perché il *coffee break* mi ha impedito di commentare le loro relazioni, ugualmente interessanti, e che hanno avuto un punto di convergenza nel mettere in risalto come, ad esempio, l'individuazione di un'Anagrafe dei contabili, che non dico ponga dei problemi, ma certamente ci induce a riflettere su come debba poi essere concretamente attuata.

Mi limito a questo, ovviamente, solo perché il tempo mi impedisce di soffermarmi su altre considerazioni, che pure mi avevano colpito, di queste due relazioni e che leggeremo sicuramente con interesse appena il Consiglio regionale ce le manderà.

Ci avviamo alla conclusione, ma prima do la parola al prof. Franco Gaetano Scoca, che non ha bisogno di ulteriori presentazioni.

**SCOCA Franco Gaetano**, *Professore emerito di diritto amministrativo presso Facoltà*

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

*di Giurisprudenza della Sapienza di Roma*

Grazie, Presidente.

Devo soprattutto rammentare che ciascuno dei Presidenti delle varie sessioni ha tirato i fili della conclusione della propria sessione; dunque, vorrei fare soltanto delle brevissime considerazioni di carattere personale.

Siamo alla chiusura di un dibattito che, secondo me, è stato veramente interessante; fra l'altro, è stato organizzato veramente bene, perché ha messo a confronto teorici e pratici, coloro che studiano il giudizio e coloro che lo vivono. Questo, secondo me, è estremamente importante.

Inoltre, c'è stato anche uno sguardo fuori dai nostri confini, utilissimo per una comparazione generale tra il nostro sistema e i sistemi di Stati che, come livello di civiltà, sono paragonabili al nostro.

Il giudizio di conto. Il giudizio di conto, secondo me, è l'essenza della Corte dei Conti, che si chiama così perché si deve occupare dei conti.

Direi che questa, a differenza della responsabilità amministrativa, è la cosiddetta "anomalia italiana": credo che in nessun altro Paese al mondo esista una Corte dei Conti che ha questa seconda funzione. La Corte dei Conti in Italia si dovrebbe chiamare "Corte dei conti e della responsabilità", se volessimo essere coerenti con quanto effettivamente fa.

Cosa significa, secondo me, giudizio di conto? Attività obiettivamente di verifica della regolarità dei conti, che si estende ad una verifica della regolarità dei procedimenti di acquisizione e di disposizione di risorse. Non credo debba estendersi alla legittimità sostanziale delle operazioni amministrative - quanto viene pagato o quanto, viceversa, costituisce entrata - se non altro perché ci sarebbe una sovrapposizione di giurisdizione. Il compito di stabilire se un'azione o un'attività amministrativa sia legittima o meno è compito di altra giurisdizione, quella del giudice amministrativo.

Responsabilità contabile. Esiste una responsabilità contabile o è sempre la solita responsabilità amministrativa?

Ovvero, esiste una responsabilità speciale degli Agenti contabili? Esiste una responsabilità che non abbia le stesse caratteristiche della responsabilità amministrativa, una responsabilità senza danno, senza colpa e senza colpa grave? Francamente, non credo: una cosa è il giudizio di conto, altra cosa è la responsabilità del contabile, che - ovviamente, è la



## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

mia opinione - dev'essere considerata pari, per le sue caratteristiche giuridiche, alla responsabilità di qualsiasi altro dipendente dell'Amministrazione. D'altronde, se così non fosse, se ci trovassimo di fronte ad una responsabilità diversa, bisognerebbe giustificarla anche da un punto di vista costituzionale: in pratica, perché gravare di una responsabilità diversa alcuni dipendenti pubblici (o anche non dipendenti pubblici, ma legati dal rapporto di servizio) rispetto ad altri?

Per quanto concerne il modello processuale, mi sembra sia risultato chiaro che il giudizio di conto, in realtà, è un giudizio complesso; anzi, è un'attività complessa, che si divide in due fasi assolutamente diverse: la prima si può chiudere con la parifica; la seconda, invece, si apre quando alla parifica non si è arrivati.

La prima fase è giurisdizionale o no? Io sarei del parere che non lo sia, perché manca la controversia: non ci sono due posizioni di segno diverso che il giudice debba risolvere. Il giudice non risolve nessuna controversia.

Se la relazione del giudice designato conclude per la parificazione, il problema è concluso. Mi chiedo, quindi, perché l'articolo 140, al terzo comma, stabilisce che, con il deposito del ricorso, il contabile è parte del giudizio. Ma parte di quale giudizio? Non vedo quale sia il giudizio.

Esaminando altre disposizioni del Codice, c'è un altro aspetto che mi ha colpito: il contabile è in giudizio? Le comunicazioni del giudizio di conto vengono fatte all'Amministrazione, la quale, poi, avverte il contabile. E allora il contabile non può dirsi in giudizio! È un qualcosa che, a mio avviso, richiama antiche costruzioni del giudizio di conto che, francamente, il legislatore avrebbe potuto chiarire.

Altro problema. La verifica del conto dev'essere affidata ad un giudice? A mio avviso, non ha senso. Il giudice relatore diviene sostenitore di una tesi che dovrà essere verificata dal Collegio. Ma un soggetto che ha già acquisito una sua posizione (in cui peraltro crede) non può far parte, poi, del Collegio che deve esaminare quella posizione.

In realtà, bisogna fare una considerazione: qual è la caratteristica fondamentale di un giudice? Quella di essere al di sopra delle parti.

Il giudice non deve difendere nessun interesse, né pubblico né privato. Deve solo risolvere controversie. E per farlo, i principi fondamentali del giusto processo sostengono che le due tesi in contrasto devono essere valutate esattamente per quello che sono, senza alcuna precedenza ad una parte perché rappresentativa di interessi pubblici, né all'altra parte perché

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

non rappresentativa di interessi pubblici. Agli interessi pubblici deve badare il Procuratore, ossia il Pubblico Ministero, ma di certo non il giudice.

Se un giudice dovesse difendere degli interessi, non sarebbe più un giudice obiettivo, un giudice imparziale, un giudice in coerenza con i principi del giusto processo.

La seconda fase, quella del contenzioso. Anche qui mi pongo un problema: quali sono le parti di questo giudizio? È chiaro che il convenuto è l'Agente contabile. L'Agente contabile il cui conto non è stato parificato è certamente il convenuto. Ma qual è l'attore? Il giudice relatore? L'Amministrazione? Il Pubblico Ministero? Dalla lettura del Codice non si capisce. Certamente, qualcuno deve pur essere l'attore. Ma, a mio avviso, non ci sarebbe niente di male se anche nel giudizio di conto l'azione fosse affidata alla Procura: è il suo mestiere. Invece, e lo sentivamo anche ieri, la figura del Pubblico Ministero è una figura veramente ambigua relativamente al giudizio di conto.

Mentre nel giudizio di resa del conto è chiarissima la posizione del Pubblico Ministero, nel giudizio di conto deve dare un parere. Fra l'altro, c'è una cosa buffa: deve dare un parere nell'interesse della legge e dell'Erario. Sono due cose completamente diverse. Il parere nell'interesse della legge è un parere obiettivo, il parere nell'interesse dell'Erario è soggettivo: deve difendere l'Erario. Anche sotto questo profilo, c'è qualche cosa che non va.

Il Codice. Il Codice non è stato all'altezza del compito; non ricordo cosa prevedeva la legge di delega, ma leggendo il decreto delegato mi sembra non ci sia molto da essere contenti.

Prima di tutto, incertezze terminologiche. È entrato nel linguaggio comune parlare di conti giudiziali, ma che significa conto giudiziale? Il conto non è giudiziale, è l'oggetto del giudizio; il conto è un atto amministrativo. Oltretutto, la legge chiama conto giudiziale anche il conto che l'Agente presenta all'Amministrazione, dove il giudice non c'entra per niente.

Altro elemento di perplessità. Si dice: l'Amministrazione individua un responsabile del procedimento. Ma quando? Nel momento in cui il responsabile del procedimento deve controllare il conto o deve essere, viceversa, una posizione organizzativa già chiara nell'ambito del sistema organizzativo dell'Amministrazione? E poi perché un responsabile del procedimento? Il procedimento potrebbe essere attuato anche da altre persone e poi il responsabile ne assumerà la responsabilità del risultato. Basterebbe dire che occorre un controllore, una persona che esegue la verifica, non un responsabile del procedimento.

Alcune contraddizioni.

Come dicevo prima, il contabile è in giudizio, ma le comunicazioni non gli vengono fatte

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno “I Conti giudiziali”**

*21 ottobre 2017*

come parte del giudizio, ma attraverso l'Amministrazione. Alcune ripetizioni sono veramente eccessive: del deposito del conto si parla in tre posti diversi; del deposito della relazione del giudice relatore si parla in due posti diversi.

In conclusione, credo che il giudizio di conto sia estremamente utile, e quindi che debba rimanere e debba essere, anzi, rafforzato, ma il modello processuale deve essere profondamente rivisto. Oltretutto, la disciplina dovrebbe essere completata.

Ieri sono emerse delle indicazioni sulle Amministrazioni tenute a rendere il conto.

Ebbene, molto ha fatto la giurisprudenza. Il Presidente Sciascia ricordava una controversia in cui io difendevo un'Amministrazione e, giustamente, si sosteneva che dovesse rendere il conto.

Ma i problemi non sono soltanto questi; va ricordato il CSM, vorrei aggiungere il CNEL, vorrei aggiungere le società pubbliche in senso stretto, in senso vero, enti pubblici, e le società che sono, invece, a partecipazione pubblica, maggioritaria, minoritaria, eccetera.

La giurisprudenza è senz'altro molto saggia, però, a mio avviso, è effettivamente un modo per ampliare il contenzioso inutilmente.

Una norma chiara del legislatore che stabilisse quali siano le Amministrazioni e quali gli Agenti contabili, nelle tante figure che si stanno affacciando sul nostro ordinamento, non sarebbe male.

Concludo ringraziando il Consiglio regionale e gli organizzatori per la calda ospitalità di cui abbiamo goduto. Vorrei fare i complimenti al Presidente. Non ho mai visto un'autorità rimasta per tutto il tempo ad ascoltare: ho sempre visto autorità che, viceversa, fatti i saluti, avevano sempre qualcosa di meglio da fare.

**SCHLITZER Eugenio Francesco, moderatore**

Avrei tante cose da dire sull'intervento del professor Sciascia; dirò solo la più importante.

Per il momento grazie a tutti; rinnovo alla collega Pinotti il mio apprezzamento per l'opera infaticabile che ha fatto per rendere possibile questo convegno.

Sulla scorta della conclusione del professor Scoca, pregherei il Presidente del Consiglio regionale di dare la chiusura definitiva a questi lavori.

Grazie.

## **BOZZA NON CORRETTA**

### **Convegno "I Conti giudiziari"**

*21 ottobre 2017*

**LAUS Mauro**, *Presidente del Consiglio regionale Piemonte*

Grazie, Presidente, e buongiorno a tutti.

Non spetta a me fare le conclusioni, ci mancherebbe altro.

Sono molto soddisfatto e contento che in quest'aula si sia svolto un approfondimento, con tesi anche contrapposte. Tutti quanti noi, ognuno nell'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto dei ruoli, è legato da un collante, dato dall'oggetto principale della discussione di oggi: come facciamo, tutti quanti assieme, a soddisfare il bene comune e il corretto utilizzo delle risorse?

Il messaggio, che trasferirò alla politica e ai politici regionali, mi è arrivato, ed è chiaro, univoco e non equivoco: noi stiamo vivendo una sorta di involuzione culturale che sta crescendo in modo esponenziale. Non è un caso che, nel mio saluto introduttivo ed istituzionale, ho detto: "Sembra quasi - addirittura - che ci sia un disprezzo verso il bene comune".

Ho ascoltato con particolare interesse e mi sono arricchito, da un punto di vista valoriale; tutti quanti possono, sempre nell'esercizio delle proprie funzioni, commettere degli errori, ma è importante avere, in modo chiaro, una scala di valori.

Mi fermerei qui; ringrazio tutti i relatori e i gentili ospiti, che hanno soggiornato nella nostra splendida città di Torino, tranne che in questi giorni - non dipende solo ed esclusivamente da noi, ma anche dal Padreterno, come dice giustamente il Presidente - a causa delle polveri e dell'inquinamento.

La città di Torino non è sempre così. Siamo dispiaciuti. Speriamo di potervi invitare nuovamente nella nostra città, con altri momenti di riflessione e di dibattito, su questo e su altri temi.

Buona giornata, buon sabato e buona domenica a tutti.

Chiaramente ringrazio tutti i dipendenti, che in genere al sabato non lavorano.

Grazie. Ancora grazie.