

## I CONTI GIUDIZIALI

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



**Sessione di venerdì 20 ottobre 2017 – seconda parte**  
*Trascrizione integrale degli interventi non corretti dagli oratori*

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

*(I lavori, sospesi alle ore 11.25, ore 11.50)*

**COLOMBINI Giovanna**, *moderatrice*

La parola al Professor Salvatori Cimini, Professore associato di Diritto amministrativo Dipartimento di Scienze politiche Università di Teramo

**CIMINI Salvatore**, *Professore associato di diritto amministrativo Dipartimento di scienze politiche Università di Teramo*

Grazie, Presidente.

Anch'io ringrazio molto gli organizzatori del convegno, il Presidente Laus e tutti gli altri.

Molto è già stato detto, per cui, in questo mio breve intervento, tornerò su alcuni punti già emersi che riguardano, in linea un po' con il titolo di questa sessione, i profili sostanziali dei conti giudiziali.

Sul punto va subito evidenziato che il Codice di giustizia contabile, in virtù della delega che riguardava il versante processuale, non si è occupato in modo sistematico dei profili sostanziali, così come già emerso. Il Codice non dà una definizione o una indicazione delle varie figure di Agenti contabili sottoposti al giudizio di conto, né dà un'esatta individuazione delle amministrazioni pubbliche rientranti nel regime del giudizio contabile.

Non mi soffermo sulla nozione di Agente contabile, già trattata efficacemente dal professor Senzani.

Con riguardo, invece, all'altro profilo, quello relativo alle Amministrazioni interessate, il Codice, all'articolo 137, si limita a dire che la Corte dei Conti giudica sui conti degli Agenti contabili dello Stato e delle altre Pubbliche Amministrazioni, aggiungendo “*secondo quanto previsto a termini di legge*”. Da questa generica affermazione si ricava che non c'è più differenza tra gli Agenti contabili dello Stato e quelli delle Amministrazioni. La Corte dei Conti, ormai, giudica indistintamente sui conti di tutte le Pubbliche Amministrazioni. Si è dato così compimento, come è stato evidenziato in dottrina ad esempio dal dottor De Marco, al processo di estensione del giudizio di conto a tutti gli enti pubblici. Processo che si è sviluppato

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

su sollecitazione della stessa Corte dei Conti, nel corso degli anni, e che ha visto convergere, come ben sappiamo, il legislatore, ma anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, la giurisprudenza della Cassazione.

Il giudizio di conto, come sappiamo, ha un carattere di generalità. Generalità che, tuttavia, ammette alcune deroghe. Si tratta, infatti, come ci ha precisato la Corte Costituzionale, di una generalità tendenziale e non assoluta. Così, ad esempio, sono tradizionalmente esclusi da questo obbligo i tesorieri degli organi costituzionali, ad esempio della Camera, del Senato e della Presidenza della Repubblica. Sul CSM già ci ha aggiornato la professoressa Colombini.

L'esenzione dal giudizio di conto non è, invece, stata riconosciuta per i Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario. Spendo qualche parola su questo profilo, vista la sede dove si svolge il convegno. Sul punto, come sappiamo, c'è stato l'intervento della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 292 del 2001. Questa sentenza ha anzitutto chiarito un aspetto importante, e cioè che il giudizio di conto ha, come destinatari, non già gli ordinatori della spesa, bensì gli Agenti contabili che riscuotono le entrate e seguono le spese. In realtà - come già emerso nel corso degli interventi - questa distinzione va sfumando.

La stessa giurisprudenza contabile ci dice che vi è un collegamento fra le due funzioni. Dall'esame della spesa si possono far emergere delle responsabilità degli ordinatori della spesa da far valere, chiaramente, in sede di giudizio di responsabilità amministrativa. Ad ogni modo, da questa distinzione e dal fatto che, di norma, nei Consigli regionali, il compito di eseguire le spese e riscuotere le entrate è affidato ad un istituto di credito - l'istituto di Tesoreria, che è oggetto distinto dai componenti del Consiglio e perciò estraneo alle loro prerogative - la Consulta ha ritenuto legittima la sottoposizione al giudizio di conto degli Agenti contabili del Consiglio. Più in generale, è stato precisato che, poiché l'obbligo della resa del conto non concerne, necessariamente, attività deliberative, ma semplici operazioni finanziarie e contabili che non si sostanziano nell'espressione di voto e di opinioni, in ogni caso, anche se tali operazioni facessero capo a componenti del Consiglio, non ricadrebbero comunque nell'ambito della prerogativa di insindacabilità.

In sostanza, il principio è che l'autonomia organizzativa e contabile di cui godono i Consigli all'interno dell'ordinamento regionale non può implicare, di per sé, che l'Amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

Questo ragionamento però, precisa la Corte Costituzionale con la più recente sentenza già ripetutamente volte citata, la n. 107 del 2015 (che fra l'altro ha riguardato proprio il Consiglio regionale del Piemonte), non è estensibile ai Presidenti dei Gruppi consiliari regionali i quali, come ben sappiamo, restano invece sottratti al giudizio di conto. In quanto - ci dice la Corte Costituzionale - sono caratterizzati per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza che ricoprono nell'ambito degli organi del Consiglio, che godono e sono caratterizzati da una peculiare autonomia.

Per i Presidenti dei Gruppi consiliari, la Corte Costituzionale ritiene che il maneggio di denaro costituisca una parte marginale e, comunque, non necessaria della loro complessa attività. Non necessaria, perché gli stessi Gruppi ben potrebbero avvalersi del tesoriere regionale e, in ogni caso, tale attività non è in grado - essendo marginale - di mutare la loro natura eminentemente politica e rappresentativa, non riconducibile alla figura di Agenti contabili.

In realtà, si badi bene, non si tratta di immunità, sia perché in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai Gruppi, i Presidenti restano, in ogni caso, assoggettati alla responsabilità amministrativa e, se ci sono i presupposti, anche alla responsabilità penale, sia perché, a partire dal 2012, con il decreto legislativo 174/2012, seguito - come sappiamo - ai noti scandali che hanno investito diverse Regioni, i Gruppi devono presentare i loro rendiconti alla Sezione di Controllo della Corte dei Conti.

Il legislatore quindi, nell'ambito della sua discrezionalità, ha sottratto al regime proprio del giudizio di conto i rendiconti dei Gruppi consiliari, ma poi li ha sottoposti ad una peculiare procedura di controllo. Questi rendiconti, infatti, sono soggetti in prima istanza ad un controllo delle competenti Sezioni Regionali di controllo, nei cui confronti è possibile fare ricorso avverso le Sezioni riunite in speciale composizione; dopodiché, in caso di irregolarità o meglio, in caso di mancata regolarizzazione o mancata presentazione del conto, scatta l'obbligo di restituzione delle somme. Quindi, come è stato detto in dottrina, si tratta di una sorta di responsabilità patrimoniale di Gruppo, fermo restando comunque eventuali ipotesi di responsabilità amministrativa.

Si tratta di un modello di controllo interessante, che ha come peculiarità quella di investire le Sezioni di Controllo invece che quelle giurisdizionali della Corte dei Conti, ma che nella sostanza non si distingue molto dal giudizio di conto, il quale in una prima fase, nonostante la forma giurisdizionale, di fatto è una sorta di controllo del conto giudiziale presentato dal contabile, che in tesi dovrebbe essere regolare, anche perché è controllato da

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziari”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

tutta una serie di soggetti. È un modello che potrebbe rappresentare, potenzialmente, un modello avente applicazione generale e che la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo e non in contrasto con l'articolo 122 della Costituzione, perché si tratta di un controllo di tipo documentale. Il controllo, infatti, non scende nel merito della utilizzazione delle somme, ma ne verifica soltanto la prova dell'effettivo impiego, senza ledere così l'autonomia politica dei Gruppi interessati al controllo.

Inoltre, il sindacato della Corte assume come parametro la conformità del rendiconto alle linee-guida predisposte in sede di Conferenza Stato-Regioni. Fra l'altro, sul punto si sono soffermate anche le Sezioni riunite della Corte dei Conti, con la sentenza n. 30 del 2014, che hanno sancito di fatto che questi rendiconti non sono soggetti al giudizio di conto perché già sottoposti ad un controllo. Qui la Sezione riunita della Corte dei Conti ha fatto valere il principio di alternatività tra rendicontazione amministrativa e giudizio di conto.

È stato altresì sottolineato che i rendiconti dei Gruppi consiliari sono anche sottoposti ad un controllo sulla gestione, costituendo un sub-conto del rendiconto regionale, oltreché al giudizio di parificazione da parte delle Sezioni di controllo.

A dire il vero, però – si è detto incidentalmente – per tutte le Amministrazioni è prevista una serie di controlli: di gestione, di regolarità amministrativa e contabile, di parificazione, che però non sono adeguatamente valorizzati ai fini dell'applicazione proprio del principio di alternatività. Ad ogni modo, questo fa emergere lo stretto collegamento fra funzioni di controllo e funzione giurisdizionale, peraltro già evidenziato.

Accennavo prima al carattere tendenzialmente generale del giudizio di conto, che è suscettibile di essere esteso, ai sensi dell'articolo 137 del Codice sulla giustizia contabile, a tutte le Pubbliche amministrazioni. Il richiamo alle Pubbliche Amministrazioni effettuato dal Codice non è però del tutto soddisfacente, perché non è accompagnato da una nozione di Amministrazione pubblica. Abbiamo detto che, comunque, la delega era riferita solo ai profili processuali.

Ora, sono note a tutti le difficoltà di arrivare ad una nozione condivisa di Amministrazione pubblica e di Ente pubblico. Ai fini del Codice, quindi, a quale nozione occorre fare riferimento? La definizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, che viene di solito utilizzata, non sembra essere soddisfacente, perché non è esaustiva di tutti i soggetti che hanno effettivamente il maneggio di beni e valori dello Stato.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziari”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

Una soluzione più persuasiva potrebbe essere invece quella suggerita in dottrina in un commento del dott. De Marco - e ripresa oggi anche dalla professoressa Colombini - di avvalersi dell'Elenco del Settore delle Amministrazioni Pubbliche definito annualmente con provvedimento dell'ISTAT, ai sensi dell'articolo 1, della legge 196/2009. Si tratta, come sappiamo, di una nozione finanziaria della Pubblica Amministrazione, avente carattere generale e rilievo costituzionale, ai sensi dell'articolo 97, comma 1, della Costituzione novellata, che fa riferimento, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, alle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita: soggetti che non stanno sul mercato e che, in qualche modo, utilizzano fondi pubblici.

Incidentalmente, sul punto ricordo che la giurisdizione sui ricorsi avverso l'atto di ricognizione dell'ISTAT, prima di competenza del giudice amministrativo, è stata attribuita alle Sezioni riunite della Corte dei Conti, Speciale Composizione. Questa nuova attribuzione è di particolare importanza, anche perché - come è stato evidenziato in dottrina dal professor Police - il passaggio della giurisdizione dal giudice amministrativo a quello del giudice contabile sposta in capo a quest'ultimo l'importante missione da sempre di competenza del giudice amministrativo (e non solo) di definire il perimetro della soggettività pubblica, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Tuttavia - si badi bene - l'inclusione nell'elenco predisposto dall'ISTAT non significa che tutti gli enti ivi inclusi abbiano natura pubblicistica, tutt'altro: nel predetto elenco compaiono, infatti, anche soggetti che hanno formalmente natura privatistica (ce ne sono diversi). Ma questo non rappresenta un problema, posto che ormai è pacifico che per la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei Conti, ai fini della giurisdizione di responsabilità amministrativa, ma ancor di più - direi - anche ai fini di quella contabile, a nulla rileva il fatto che il soggetto abbia natura pubblica o privata.

Come è noto, la Cassazione da tempo afferma che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei Conti per danno erariale, non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, che ben può essere un soggetto di diritto privato, bensì alla natura del danno e agli scopi perseguiti con la contribuzione. Si è modificato, quindi, il concetto di rapporto di servizio. E anche la Corte Costituzionale, già nel '93, con riferimento al controllo, precisava che l'articolo 100, secondo comma della Costituzione, si riferisce agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, senza porre alcuna distinzione tra enti pubblici e privati.

Quindi, diciamo che questa definizione di amministrazione finanziaria dell'elenco ISTAT potrebbe essere utile ai fini che ci interessano.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

Peraltro, al fine di delineare meglio quali siano le Amministrazioni pubbliche i cui agenti sono soggetti a giudizio di conto, potrebbe anche tornare utile una delle novità introdotte dal Codice, cioè l’istituzione presso la Corte dei Conti dell’Anagrafe degli Agenti contabili, su cui si è già parlato (ne ha parlato anche il Presidente Buscema).

Sappiamo che questa Anagrafe deve essere alimentata dalla Pubblica Amministrazione costantemente, ci dice il Codice; costantemente anche perché, non solo dobbiamo inviare i dati identificativi relativi ai soggetti nominati Agenti contabili. E, qui, voglio sottolineare un altro aspetto: “nominati Agenti contabili” significa che l’Agente contabile deve essere tipizzato - come parlavo prima con il professor Police - non può essere individuato da un’interpretazione, pur data da autorevoli magistrati della Corte dei Conti: dovrebbe essere individuato per legge.

Ecco perché, sul punto, il Codice è - come abbiamo detto - lacunoso, sotto quel profilo. E comunque, una definizione di Agente contabile potrebbe anche non essere necessariamente inserita nel Codice, ma potrebbe essere inserita in un altro provvedimento.

Non mi soffermo su questo punto, se non per dire che in materia di conti giudiziali, soprattutto per quanto riguarda l’Anagrafe, si dà particolare rilievo all’utilizzo delle tecnologie informatiche. E sappiamo pure che c’è un sistema (il sistema SIRECO - il Sistema Informativo per la Resa Elettronica della Corte dei Conti) a cui fa riferimento la Corte dei Conti.

Altre novità del Codice di giustizia contabile sono tese a rendere effettivo l’obbligo della resa dei conti. In tal senso, il Codice ha previsto un formale obbligo per le segreterie delle Sezioni giurisdizionali di operare la verifica annuale del tempestivo deposito dei conti giudiziali.

Di forte impatto, poi, è anche la previsione dell’obbligo, a carico dell’Amministrazione, di individuare il responsabile del procedimento, che - come ci ha detto il Presidente Buscema - ha il ruolo di garantire la regolarità della procedura.

La legge che cosa ci dice? Ci dice che “*Il responsabile del procedimento - voglio citarla perché particolarmente illuminante - espletata la fase di verifica o controllo amministrativo - quindi prima deve espletare la fase di verifica o controllo amministrativo - entro 30 giorni dall’approvazione - non si capisce chi debba approvare, ma questo è altro discorso - previa parificazione del conto, lo deposita unitamente alla relazione degli organi di controllo - quindi sono coinvolti anche gli organi di controllo - presso la Sezione giurisdizionalmente, territorialmente competente*”.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

In sostanza, il conto, prima di essere sottoposto al vaglio della Corte dei Conti, va controllato, approvato, parificato. Insomma, come vedete c'è tutta una serie di attività preliminari che dovrebbero essere valorizzate.

Il Codice riafferma anche la centrale importanza della parificazione dei conti, che - com'è stato già detto - consiste in una dichiarazione di concordanza dei conti con le scritture dell'Amministrazione che, nella prassi, coincide col visto di regolarità amministrativa e contabile.

Quindi, abbiamo tutta una serie di controlli tesi a garantire, non solo la correttezza del conto, quindi la conformità del conto alle scritture contabili, ma - a mio avviso - anche la regolarità del conto; tutti i controlli tesi a garantire correttezza e regolarità del conto, prima che lo stesso venga sottoposto al vaglio della Corte dei Conti.

Ora, io mi chiedo: ma se, dopo tutti questi controlli, il conto viene presentato ed è, non dico non conforme, ma irregolare, la responsabilità di chi è? Dovremmo forse far valere maggiormente la responsabilità degli organi di controllo, e - in tal modo - responsabilizzandoli, potremmo fare in modo che si eviti il rischio che abbiamo visto finora e che ha messo in evidenza il Presidente Buscema: il non funzionamento degli organi di controllo interni. Peraltro, questi controlli sono svolti (sottolineiamolo) da soggetti diversi dal contabile che presenta il conto. Potremmo, quindi, evitare che il mancato funzionamento del controllo interno implichi la necessità che sia il giudice ad occuparsi di questi temi.

Non mi dilungo ulteriormente su questi profili.

In conclusione, vorrei evidenziare come con il Codice della giustizia contabile il giudizio di conto e i conti giudiziali sono tornati al centro dell'attenzione.

Il nuovo Codice ha introdotto importanti novità, che io che mi sono limitato ad accennare brevemente, come l'Anagrafe dei contabili, il responsabile del procedimento, l'obbligo di verifica della presentazione del conto: tutte novità che vanno nella direzione che vi sia certezza nella presentazione e nel deposito del conto.

L'obiettivo del legislatore sembra essere stato quello di assicurare che il contabile presenti il conto giudiziale, parificato e controllato dall'Amministrazione, al giudice contabile, probabilmente nella convinzione che ciò possa rappresentare un forte deterrente verso gestioni irregolari delle risorse pubbliche. Si tratta però, a mio avviso, di un'arma spuntata, considerato che il giudice contabile non può controllare tutti i conti giudiziali.

Questo è dimostrato dai dati pubblicati in occasione dell'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario, dove si segnala che, nel corso del 2016, sono stati introitati ed esitati quasi 60.000



**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziari”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

nuovi conti giudiziari, con una rimanenza complessiva però, alla fine di quell'anno, di circa 390.000 conti giudiziari.

Si tratta di numeri molto alti e destinati inesorabilmente ad aumentare, considerata la crescita dei soggetti qualificati come Agenti contabili tenuti alla presentazione dei conti giudiziari. Di questo è ben conscio il legislatore, che non a caso nel Codice di giustizia contabile ha attribuito formalmente al Presidente della Sezione giurisdizionale il potere di stabilire con decreto, all'inizio di ciascun anno, sulla base di non meglio precisati criteri oggettivi e comunque predeterminati, le priorità cui i Magistrati relatori devono attenersi nella pianificazione nell'esame dei conti. E in questa direzione va anche la riaffermazione, peraltro superflua, della regola dell'estinzione del giudizio di conto decorso un quinquennio, questa volta dal suo deposito, e qui sta la novità rispetto alla normativa precedente, fermo restando - come sappiamo - la possibilità di far ricorso alla responsabilità amministrativa.

Che fare, allora? Ci chiedeva il Presidente Buscema: è anacronistico il giudizio di conto? E' ancora utile? Sicuramente il giudizio di conto, che costituisce - lo ricordo a tutti - il nucleo storico e fondante della giurisdizione della Corte dei Conti, non può essere eliminato del tutto, considerato anche che esso rappresenta un baluardo, una garanzia obiettiva di regolare la gestione delle risorse pubbliche. Come è stato sottolineato dal professor Scoca anche in alcuni suoi scritti recenti, la funzione propria tradizionale, logicamente e storicamente ineliminabile della Corte dei Conti è stata e resta il controllo sui conti pubblici, con il connesso giudizio di conto e di responsabilità contabile.

Questo il compito fondamentale disegnato dalla legge istitutiva della Corte dei Conti nel Regno d'Italia e questa risulta essere l'attribuzione preminente assegnata alla Corte dall'articolo 100 e dall'articolo 103 della Costituzione.

Ma il giudizio di conto va riformato. Ritengo a tal fine ancora valide le parole di un'autorevole dottrina contabile; mi riferisco al prof. Garri, il quale, già negli anni '70 del secolo scorso, dopo aver evidenziato che per la Corte dei Conti occuparsi dei conti degli Agenti contabili di tutte le varie decine di migliaia di enti pubblici esistenti era al di fuori di ogni prospettiva concretamente e funzionalmente realizzabile, proponeva una sostanziale modifica del contenuto del giudizio di conto che sollevasse il giudice - e qui cito testualmente Garri - *“dall'inane e praticamente improduttivo compito di puntuale verifica dei singoli conti già controllati nelle competenti sedi amministrative, limitandone il sindacato ai soli casi di irregolarità o controversia, oppure* - altra soluzione a mio avviso ancora perseguibile -

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

*attribuendo maggior rilievo all'accettazione del conto da parte dell'Amministrazione, consentendo così al giudice di arrivare a più spediti provvedimenti di approvazione dei conti”.*

Oggi la situazione è peggiorata a seguito - come abbiamo detto - della progressiva estensione, in via legislativa e giurisprudenziale, del regime del giudizio di conto presso tutte le Pubbliche Amministrazioni, alle quali vanno aggiunti i soggetti privati che hanno maneggio e che gestiscono denaro pubblico.

Il suggerimento di Garri di sollevare il giudice dal gravoso compito di controllare tutti i conti giudiziali è sempre più condivisibile e attuale, considerato anche che tali conti – l'ho sottolineato prima - sono già sottoposti a controlli ed esaminati dall'Amministrazione. Questo suggerimento, però, non sembra essere stato preso in seria considerazione dal legislatore delegato che, a parte alcune semplificazioni connesse all'uso di procedure informatiche e telematiche e al potere del Presidente di Sezione giurisdizionale di stabilire l'ordine di priorità nell'esame dei conti, poteva forse fare di più per alleggerire il carico del lavoro del giudice contabile su questo versante, considerato anche il fatto che, stando ai dati forniti nell'ultima inaugurazione dell'anno giudiziario dalla Corte dei Conti, attualmente - mi ha colpito questo aspetto - i giudizi di conto rappresentano quantitativamente la porzione più rilevante dell'attività giurisdizionale della Corte dei Conti.

Quindi, l'attività giurisdizionale della Corte dei Conti è presa per la sua prevalenza dalla verifica dei conti. È vero che la Corte dei Conti è nata come “corte” dei conti, ma non va dimenticato che l'evoluzione successiva ha portato a far sì che le Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti si sono viste attribuire un altro importante compito da svolgere che, com'è noto, è quello di tutelare, attraverso la più generale responsabilità amministrativa - come ci insegna il professor Scoca - il buon andamento delle Amministrazioni pubbliche e, quindi, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Accennavo prima che è vero che dall'esame dei conti possono emergere profili di responsabilità amministrativa, ma non può essere questo il fine e la motivazione di esistenza del giudizio di conto.

In conclusione, la professoressa Colombini ci chiedeva se è ragionevole affidare il giudizio di conto, almeno nella sua prima fase sostanzialmente di controllo, alle Sezioni giurisdizionali. Penso di no, considerati anche i dubbi di costituzionalità che ha sollevato la professoressa Colombini e i profili di contrasto con la CEDU. Quindi, si potrebbe proficuamente passare tale verifica alle Sezioni di controllo, le quali però, a questo punto - vedo il dottor De Marco che giustamente si preoccupa, perché queste sono già gravate da numerosissimi compiti -

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

andrebbero potenziati. Inoltre, andrebbero valorizzati in maggior misura, e quindi responsabilizzati, i controlli interni, che sarebbero così stimolati a funzionare meglio. Grazie.

**COLOMBINI Giovanna**, *moderatrice*

Ringraziamo il Professor Cimini e do subito la parola al Presidente Orefice.

**OREFICE Mauro**, *Presidente Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della Puglia*

Grazie, professoressa.

Siamo a fine di mattinata, ma l'intervento del professor Cimini è una provocazione in termini, che un po' sconvolge il mio intervento; ho sentito argomentazioni che, onestamente, mi piacerebbe approfondire. Ha toccato tematiche in maniera estremamente esaustiva, che costituiscono un po' il *core business*, come dice qualcuno, del tema che stiamo trattando.

Cercherò comunque di riprendere qualche elemento che il professore ha già evidenziato, per vedere se sia il caso o meno di porlo in una luce diversa. Ma, al di là di questo, vorrei svolgere talune considerazioni in ordine - se mi permettete il termine - a quello che c'è al di qua e al di là della siepe, dove “siepe” significa, da una parte, l'attività amministrativa in quanto tale, dall'altra, l'attività della Corte dei conti in sede giurisdizionale e in sede di controllo.

D'altra parte, la questione della contrapposizione o della simbiosi fra giurisdizione e controllo è sintetizzata in una clausola di stile che, generalmente, chiude le decisioni, le sentenze che le Sezioni giurisdizionali adottano, quando dicono di aver “effettuato il riscontro di regolarità formale, fermo restando l'ambito di operatività del giudizio di conto”, che viene appunto definita come sede propria deputata all'esame sostanziale della gestione di ciascun Agente contabile e in cui vi è, in sintesi, il doppio elemento: da una parte il giudizio e dall'altra il controllo.

Questa mattina, è stato ampiamente definito come i due momenti, i due elementi, finiscono per qualche verso per confliggere, per altri versi, invece, per creare un sistema attraverso il quale poter assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

Quello che, secondo me, va sottolineato è che, visto dalla parte dell'Amministrazione pubblica, continuiamo ad assistere ad un persistente margine di incertezza del quadro di riferimento normativo, soprattutto per quanto riguarda l'impostazione dei bilanci, dell'allocazione delle risorse finanziarie e, soprattutto, del loro impiego. Quindi, un'incertezza che non si riflette solo e solamente sulla fase di programmazione finanziaria, che poi è rimessa a ciascun ente, ma anche su quella della gestione dei bilanci e questo, in particolare, in conseguenza di un “vizio” - consentitemi il termine - che può essere identificato nell'adozione di disposizioni correttive e modificative della gestione finanziaria in corso di esercizio. Credo che gli addetti ai lavori ricorderanno tutti l'esperienza recentissima del decreto legge 50, nel corso di quest'anno, il 2017, in materia di provvedimenti urgenti e in materia finanziaria, proprio per gli Enti locali.

Questo - ripeto - crea quel retroterra che, effettivamente, dà da pensare sotto il profilo della corretta interpretazione delle norme che si pongono in essa e, quindi, a cascata, sulla rendicontazione.

D'altra parte, si tratta di un elemento che troviamo nella nostra giurisprudenza nel costante intervento che la Sezione autonoma della Corte dei Conti pone in essere, in particolare, a presidio delle situazioni di rischio che corrono le gestioni finanziarie, in particolare, degli Enti locali.

Seppure non in maniera esaustiva, vorrei accennare ad alcuni aspetti principali che, ripeto, in sede di rendicontazione generale, da parte regionale oppure dei singoli Agenti contabili, producono situazioni che, effettivamente, creano problemi. Ci troviamo di fronte a situazioni di difficoltà nell'approvare efficaci manovre finanziarie finalizzate alla razionalizzazione e alla riduzione della spesa, in esercizio finanziario già inoltrato; difficoltà nell'adozione di azioni di riequilibrio per quegli enti che abbiano presentato nell'esercizio precedente disavanzi di amministrazione o di gestione, nonché nel perfezionamento di eventuali piani di riequilibrio finanziario pluriennale; problematicità nei processi di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio accertati o in corso di formazione, difficoltà di attivare, in assenza dello strumento autorizzatorio, fonti di finanziamento nazionali e comunitarie da destinare ad interventi di investimento, con il conseguente rischio di dover rinunciare a conferimenti già assegnati, e via dicendo. E' un quadro assai complesso, di cui bisogna essere coscienti per poter poi avere la “presunzione” - tra virgolette - di “giudicare” (anche questo tra virgolette).

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziari”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

Se questo è il quadro, la cosa che non dobbiamo dimenticare a monte - per cercare di capire anche oggi dove ci porta questo dibattito - è che tutta questa materia riconosce una copertura e un principio costituzionale.

Vorrei solo ricordare una sentenza della Corte Costituzionale del lontano 1975 (non è da addebitare ai presenti!), che diceva testualmente: *“È importante evidenziare, innanzitutto, che il principio generale del nostro ordinamento è che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni, debba essere assoggettato alla garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale”*.

D'altra parte, questo è il fondamento su cui si basa il secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione, e, dall'altro lato, se vogliamo, è quello che oggi giustifica l'articolo 137 del Codice di Giustizia Contabile.

È altresì vero - anche questo è già stato ribadito - che il giudizio di conto è stato più di una volta in odore di incostituzionalità. In costanza della riforma costituzionale che ha visto la novella dell'articolo 111 della Costituzione sulla parità delle parti nell'ambito dei giudizi anche contabili, una parte della dottrina si era schierata sull'incostituzionalità delle norme di un giudizio in cui il contabile assume una posizione molto particolare come parte processuale. Anche perché, tra l'altro, si diceva che, tutto sommato, in caso di ammanchi della gestione finanziaria, in un modo o nell'altro si finisce sempre per avere la possibilità di instaurare l'ordinario giudizio di responsabilità amministrativa. Questo, effettivamente, sembrerebbe tagliare un pochino i ponti alle spalle del giudizio di conto, rendendolo quasi non necessario.

Però, curiosamente, questo tipo di approccio non ha trovato né il consenso della Corte Costituzionale né, tantomeno, dalla Corte di Cassazione.

La Corte Costituzionale, con varie sentenze (anche relativamente recenti), ha messo particolarmente in luce il ruolo del Pubblico Ministero contabile, con particolare riguardo al giudizio di conto, come giudice (ovviamente non il Pubblico Ministero, ma il complesso della formula organizzativa intestata alla Corte dei Conti), a tutela non solo degli interessi pubblici a beneficio della collettività, ma anche degli interessi concreti e particolari degli Agenti contabili. Da questo, viene fatto salvo, tra l'altro, anche il principio del contraddittorio, che sembrava non trovare rispondenza nel nuovo articolo 111 Cost.

La Corte di Cassazione, a sua volta, anche con sentenze recenti, ha ribadito che il giudizio di conto è essenziale, perché permette di valutare la legittimità dei flussi finanziari, non solo delle gestioni pubbliche, ma anche di quelle affidate a società private.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

Sostanzialmente, quello che possiamo definire come chiosa di queste prese di posizione è che la legittimità del giudizio di conto finisce per essere fondata soprattutto sulla natura del procedimento. Infatti, è sicuramente un procedimento di controllo, ancorché strutturato dal legislatore giurisdizionale. La fase istruttoria è esattamente un controllo di regolarità del conto, che poi, naturalmente, trova la sua definizione nell'ambito dell'esercizio della giurisdizione, tenendo conto - vengo ad una delle affermazioni fatte dal professor Cimini - che si tratta di un giudizio non necessario. Quello che risponde ad un principio di obbligatorietà (non certo a far data dal Codice, ma da sempre, potrei dire) è la presentazione, la resa del conto. Lì sta l'obbligo. L'obbligo di resa del conto è una delle tipicità della giurisdizione contabile; ma non c'è un giudizio necessario, perché non necessariamente il conto finisce in giudizio. Una pronuncia di regolarità da parte del magistrato prima ancora che venga instaurata la fase dibattimentale del contraddittorio chiude la questione con la chiusura dell'istruttoria e un decreto di regolarità del Presidente. E la cosa finisce lì. Quindi non siamo di fronte ad un giudizio necessario.

Da tutto questo, però, che morale traiamo? La Corte di Cassazione di cosa si è preoccupata? Si è preoccupata, in particolare, di dichiarare che il giudizio di conto serve non solo per l'Amministrazione, ma anche per quanto collegato come esternalità all'Amministrazione pubblica; tant'è vero che ha fatto esplicitamente riferimento, nelle sue sentenze, alle società private - intese naturalmente come società partecipate.

Preoccupazione che comprendo benissimo, perché - l'ho ribadito in un recentissimo convegno di qualche giorno fa - non ci dobbiamo mai dimenticare che le società in mano pubblica, essenzialmente quelle detenute al 100% dal socio pubblico (quindi Amministrazione pubblica come socio unico), ai sensi di legge (quindi non l'abbiamo detto per scherzo né l'abbiamo letto in un articolo: l'ha previsto la legge) sono Amministrazioni Pubbliche a tutti gli effetti - sia la Pubblica Amministrazione sia la società privata, laddove viene detenuta al 100% da parte dell'Amministrazione pubblica. Se questo è vero, è altrettanto vero che la società pubblica (Pubblica Amministrazione) è tenuta, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, a mantenere gli equilibri di finanza pubblica generale, insieme all'Amministrazione controllante.

Se questa è la scacchiera, è chiara la preoccupazione della Cassazione affinché vi sia qualcuno che verifichi, controlli e sia presidio di tutto questo.

Probabilmente, dobbiamo dichiarare un'altra cosa: tutto sommato, non è più tanto il problema, come giustamente diceva il professore Senzani, della polverizzazione

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

dell'intervento, a destare le maggiori perplessità, ovvero l'esame di singoli conti, di pochi euro o di scarso rilievo economico-finanziario. Il principio cardine di tutto questo sistema - l'ha detto la Cassazione implicitamente e la Corte Costituzionale implicitamente - è il principio di effettività della tutela. Qualcuno la deve assicurare questa benedetta tutela: questo è il discorso; che poi la Cassazione sulle società abbia fatto una cosa completamente diversa, che non sto qui a ripetere perché ci vorrebbero due ore per affrontare il problema - me ne guardo bene - è anche vero. Tuttavia, il problema fondamentale resta: se si giustifica la presenza del giudizio di conto, la si giustifica nei termini di un'effettività di intervento che, evidentemente, non viene riconosciuta ad altro ambito. Su questo possiamo discutere, non c'è dubbio: se effettivamente, in realtà, il giudizio di conto sia l'unico in grado di poter assicurare questo tipo di tutela. Personalmente avrei qualche dubbio; come diceva il professor Cimini, andrebbe rivista la struttura del giudizio di conto per poter rispondere a questi precisi scopi.

Ripeto che noi, oggi, abbiamo questa giustificazione che non dobbiamo dimenticare: un presidio, che non è più quello di Cavour quando istituì il giudizio di conto e la Corte dei Conti, ma un'attualizzazione di una situazione che, oggi come oggi, ha referenti in termini di tutela non sempre molto chiari e non sempre molto distinti. Questo, secondo me, è uno dei punti fondamentali che dobbiamo tenere presente.

Vengo a questioni più pratiche. Su tutta questa materia è intervenuto il Codice, come voi tutti sapete. Il decreto n. 174 del 2016 ha inteso “disciplinare” - tra virgolette perché secondo me ha creato qualche problema - la materia, pur mancando a quel compito di fondo di cui parlava il professor Senzani a proposito della definizione dall'Agente contabile. D'altra parte, ogni tanto ci dimentichiamo di una cosa: l'Amministrazione non agisce solo per Agenti contabili, esistono anche gli Agenti amministrativi, con una loro rendicontazione e il cui procedimento, i cui controlli e il cui regime sono completamente diversi: si svolge in sede amministrativa, non riguarda la Corte dei Conti, se non in una fase eventuale successiva. Inoltre, non dobbiamo dimenticarci che molte delle attività vengono svolte sulla base dei cosiddetti “funzionari delegati”, sulla base di quelle figure amministrative che rispondono al nome di Agente amministrativo (ma siamo fuori dall'ambito dall'agente contabile). Se la mettiamo in questi termini, vorrei ricordare una vecchia sentenza che ho scritto un po' di anni fa in sede di appello, laddove ho ritenuto passivamente legittimata, davanti alla Corte dei Conti, una merchant bank, semplicemente perché era diventata il consulente di un Comune ai fini dell'acquisto di derivati finanziari, con un giudizio prognostico - con beneficio d'inventario (la verità non la possiede nessuno) - di un'operazione sicuramente in perdita per il Comune. In

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

quell’ottica, abbiamo creato il rapporto di servizio tra un soggetto privatissimo, quale poteva essere la merchant bank, e il soggetto pubblico. Se creiamo questo tipo di legame, attraverso un ragionamento che identifichi, nel soggetto privato, quel soggetto capace di incidere sulla volontà deliberativa del soggetto pubblico, dobbiamo allora spiegarci cos’è questo maneggio del denaro.

Questa mancata definizione del Codice potrebbe essere riprovevole - tra virgolette e sottolineato - ma mi rendo conto anche che è estremamente complicato trovare una definizione esaustiva, che vada a coprire tutte quelle realtà che oggi sono proliferate e che costituiscono quel mixtum tra pubblico e privato che crea difficoltà interpretative e di applicazione.

Venendo a cose più vicine alla disciplina del Codice, intendo ripercorrere alcuni elementi che, tra l’altro, sono stati evidenziati dal professor Cimini; elementi per i quali mi permetto qualche maggiore riferimento di approfondimento. Premesso che la fase preliminare della rendicontazione finanziaria è costituita da operazioni di parificazione, che quindi comprendono i riscontri, le verifiche, la corretta rilevazione nella contabilità finanziaria dell’Ente del conto del tesoriere, dei conti degli altri agenti contabili, sappiamo che il regolamento di contabilità di ciascun ente può prevedere tempi e modalità, nonché l’obbligatorietà, di verbali di chiusura e, in particolare, il tesoriere.

Per quanto riguarda gli altri Agenti contabili, le operazioni di parificazione riguardano, ad esempio, la rilevazione della restituzione delle anticipazioni dovute, il versamento delle somme riscosse dagli incaricati della riscossione, le spese sostenute tramite anticipazione. La fase preliminare di parificazione delle scritture culmina con la resa del conto da parte del tesoriere degli altri Agenti contabili, entro trenta giorni dalla chiusura dell’esercizio finanziario, ai sensi dell’articolo 233 del TUEL.

Al di là di della disciplina in quanto tale, ricordiamoci - ed è importante, ed è stato appena ricordato nell’intervento che mi ha preceduto - che oggi i sistemi di collegamento tra singoli enti e Corte sono assicurati da sistemi telematici e, in particolare, dal sistema di resa dei conti elettronica, il SIRECO, che non ha cambiato niente relativamente al contenuto degli atti, ma ha creato obblighi di trasmissione diversi rispetto al passato. Nel momento in cui si perfeziona – diciamo – il procedimento amministrativo, in realtà ci troviamo di fronte a un obbligo di trasmissione minimale per l’Amministrazione nei confronti della Corte dei Conti. Infatti, gli elementi che citavo costituiscono un livello minimale di conoscenza utile a evidenziare, da un lato, di elementi formali, cioè la legittimazione del contabile all’approvazione del conto, e, dall’altro, le grandezze di inizio e fine della gestione. Qui



**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

richiamo, tra l'altro, l'articolo 93, comma 3, evidenziato poc'anzi dal professor Senzani a proposito degli obblighi cui sono sottoposti gli Agenti contabili nell'ambito del sistema di trasmissione.

La presentazione del conto in quanto tale, oggi, è soggetta al regime dell'articolo 139 del Codice. L'articolo 139 del Codice ha due commi, il primo più semplice e il secondo un più complicato. Il primo comma dispone - come dicevamo prima - che entro sessanta giorni, salvo diverso termine di legge, dalla chiusura d'esercizio finanziario o dalla cessazione della gestione, il conto debba essere presentato. Il “diverso termine di legge”, in realtà, è proprio quello previsto dal 233 del TUEL, cioè vale a dire trenta giorni e non i sessanta previsti come termine generale dal 139. Sotto questo profilo, non credo possano sussistere problemi.

Le difficoltà operative, secondo me, invece si riscontrano nell'applicazione del secondo comma dell'articolo 139, il quale prevede che l'Amministrazione debba individuare un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica e controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa, entro trenta giorni dall'approvazione, previa parifica del conto, lo depositi, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la Sezione giurisdizionale territorialmente competente.

Un primo quesito postomi dai miei collaboratori nella Sezione che presiedo è il seguente: “Presidente, ma se arriva il conto senza relazione, lo dobbiamo considerare depositato?”. A parte il fatto che il sottoscritto, come tutti gli altri Presidenti, non ha la palla di vetro per poter capire esattamente cosa volesse dire la norma, resta il fatto che potrebbe sorgere un problema. In prima battuta - mi rivolgo ai miei colleghi dicendo che forse occorrerebbe un maggiore coordinamento, soprattutto nell'applicazione di queste nuove norme del Codice - considerato che si tratta di norme di prima applicazione, siamo stati un po' più di manica larga e abbiamo considerato “tempestivamente presentato” il conto anche senza relazione, purché la stessa fosse pervenuta in termini ragionevolmente brevi. Problema che rimane aperto e che probabilmente dovrà essere affrontato nell'ambito del “tagliando” - lo chiamiamo scherzosamente così - che deve fare il Codice: come tutti i decreti legislativi, a un anno c'è la possibilità di presentare norme correttive per cercare di mettere riparo ai problemi concreti determinatisi nell'applicazione reale delle norme.

Al di là di questo, dalla lettura della norma, tra l'altro, non appare affatto chiaro se il responsabile del procedimento debba coincidere con il soggetto che espleta la fase di verifica e controllo né in che cosa consista la fase di verifica e controllo, e se la stessa coincide con la parifica prevista dallo stesso comma. È un po' quello che si diceva prima a proposito dei vari

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

passaggi: in realtà, il coordinamento lo stiamo realizzando come un coordinamento in via di fatto, ma ci sono parecchi elementi effettivamente non chiariti.

Aggiungerei che, in genere, nell'ambito di processi di organizzazione dell'ente, proprio in relazione a queste problematiche, i singoli dirigenti responsabili dei diversi servizi provvedono a individuare tra il personale ad essi assegnati i soggetti che, in funzione dell'attività svolta, debbono essere nominati Agenti contabili in quanto responsabili del settore che esercitano le verifiche di controllo sull'attività del personale medesimo. Dopo la verifica del conto, quindi la parificazione e la sua approvazione, entro trenta giorni - dice ancora la norma - dall'avvenuta approvazione, il conto viene depositato unitamente alla relazione degli organi di controllo interno.

È lecito, a questo punto, domandarsi quale sia il contenuto di questa relazione e quale debba essere l'organo di controllo interno investito dell'adempimento di redigerla. Su quale debba essere l'organo di controllo interno è difficile rispondere, perché occorre avere riguardo in particolare all'intera attività dell'Agente contabile, a partire dalla sua legittimazione, al rispetto delle procedure e alla tenuta vera e propria del conto, dei suoi giustificativi e a tutto quanto previsto dalle norme e dai regolamenti vigenti, non essendo comunque legittimato l'organo di controllo interno, in virtù dell'espressione usata dal legislatore, a un semplice visto di natura formale.

Altro problema: “L'organo di controllo interno, per assicurare la terzietà nella sua composizione, può essere esterno?” Domanda non semplice, in alcuni casi affrontata, ma in regimi e per fattispecie completamente diversi. So di una serie di Enti locali che hanno affidato a soggetti esterni la responsabilità dell'organo di controllo interno.

Tra l'altro, ricordo a tutti e a me stesso che l'organo di controllo interno, per definizione, sia per norma statale sia per norma regionale - il dlgs. 267 del 2000 - è sottoposto al controllo della Corte dei Conti, in ogni caso. Dunque, che il controllo esterno controlli il controllo interno è già nelle norme. Il problema è capire cosa viene controllato; certamente, l'organo di controllo esterno non si rimette a fare il controllo già fatto il controllo interno, ma ne assume più che altro la regolarità dell'esercizio della funzione. Si tratta di un elemento importante: mancato collegamento tra l'ambito dei controlli interni e quello del controllo esterno, poi esercitato dalla Corte dei Conti.

Seconda questione. La relazione deve avere un contenuto particolare? Non credo che questo possa essere un elemento codificato e codificabile: nel momento in cui viene redatta, la relazione deve essere una sorta di caso di specie; relazione che fa riferimento a gestioni singole

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

che rispondono, naturalmente, a casistiche specifiche e che, conseguentemente, tengono conto - anche in questo caso - di limiti regolamentari, o comunque di norme interne.

In ogni caso, quello che è vero è che la relazione va intesa, con salvezza di quello che dicevo poc'anzi ai fini della presentazione, come un elemento integrante del conto e che, quindi, necessariamente deve poter essere prodotta nel momento in cui la Corte, nell'ambito della prima revisione del conto giudiziale, comincia ad esercitare la sua funzione.

Su questo, altra parentesi: il problema della responsabilità degli organi di controllo interno. Io vorrei ricordare che, purtroppo, non c'è una casistica ampia: è molto più che ampia. Nella giurisprudenza della Corte dei Conti, laddove gli organi di controllo, a cominciare - per esempio - dal Collegio dei Revisori dei Conti, sono chiamati a responsabilità, insieme e in uno con gli organi “decisionali”, cioè con l'organo deliberativo, vi sono stati tantissimi casi in cui l'organo di revisione, l'organo di controllo, è stato chiamato ed è stato condannato, insieme all'organo deliberativo, laddove si è riconosciuto che l'attività svolta nell'ambito del controllo effettuato abbia avuto quelle caratteristiche particolari, non voglio dire di dolo, perché tenderei ad escluderlo, ma certamente di negligenza, tanto da poter configurare, anche nell'ambito dell'organo di controllo, un profilo di colpa sanzionabile, poi, nell'ambito dei giudizi di responsabilità.

Vedete, poi, come è facile spostare l'asticella: nel momento in cui entriamo in questa dinamica, ci andiamo a riferire inevitabilmente al giudizio di responsabilità. Non parliamo più del singolo giudizio di conto e di quella che, naturalmente, è la conclusione della gestione contabile.

Ancora alcune annotazioni, poi mi avvio rapidamente alla conclusione. Sui termini, abbiamo già detto.

Ancora una piccola annotazione, sempre sull'articolo 139, a proposito della parificazione: l'articolo 139 identifica l'attività di parificazione, ma non identifica esplicitamente il soggetto responsabile.

Ora, mi sembra abbastanza pacifico e di regola che la parificazione venga esercitata dal responsabile del servizio finanziario, che riscontra - attraverso tale attività - la corrispondenza del conto reso dall'Agente con le scritture contabili dell'Ente.

Il problema a valle qual è? In caso di mancata parifica, ho visto tantissime delibere di Enti locali, di Comuni, in cui, nel momento in cui viene trasmesso il conto, si dà atto della parifica o di una mancata parifica parziale. L'effetto è che quella attività, quel conto, viene comunque trasmesso non parificato, parzialmente.

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

Fermo restando che nella delibera che l'Ente locale assume, non solo viene dato atto di questo, ma anche dell'eventuale correttivo che l'Ente locale ha assunto per cercare di ovviare a quelli che sono gli esiti della mancata parifica, curiosamente noi troviamo tutti e due gli elementi: mancata parifica, da una parte, e lo si dice chiaramente, “per questa parte del conto”, e contemporaneamente l'assunzione dei provvedimenti, tesi quindi a legittimare la situazione per la quale non è stata, invece, assunta la parifica.

Questo cosa significa? Significa che il conto, in ogni caso, mantiene una sua legittimazione di massima, proprio attraverso l'operazione che l'Ente locale opera, ma - contemporaneamente - l'Ente locale tende a evidenziare quella che è la responsabilità del singolo soggetto in quel determinato ambito, che ha costretto l'Ente locale a operare in soccorso, ai fini della concordanza dei risultati finanziari.

Sotto questo profilo, la parifica sembrerebbe quasi un'operazione contabile, matematica, ma in realtà dobbiamo ricordare quali sono gli effetti che poi comporta, nel momento in cui - appunto - vengono a galla questi scollamenti tra i dati in possesso dell'Amministrazione e i dati forniti dal contabile stesso.

Da ultimo, una questione che credo abbastanza specifica, che però mi fa piacere citare. Si parlava poc'anzi delle cosiddette attività qualificanti, in particolare di quelli che sono i contabili. La cosa su cui volevo richiamare la vostra attenzione è proprio questo aspetto, che in realtà riguardava - mi rifaccio alla relazione presentata poc'anzi - l'attività dei consegnatari, in particolare dei consegnatari di beni pubblici. C'è un'interessante interpretazione giurisprudenziale laddove si distingue in particolare il debito di custodia e il debito di vigilanza da parte dell'Agente contabile. In altre parole, in giurisprudenza - anche recentissimamente, vi posso citare sentenze della Toscana e del Veneto del 2016 o della Sezione Abruzzo del 2015 - vi è distinzione tra i consegnatari per debito di custodia e consegnatari per debito di vigilanza. Quindi, sulla scia di orientamenti giurisprudenziali anche precedenti, i conti prodotti sono stati restituiti alle Amministrazioni locali relativamente alle gestioni di immobili o di beni in uso o pronti all'uso presso gli Enti; in molti casi, la restituzione è legata alla circostanza per cui non è stato ravvisato un debito di custodia, ma solamente un debito di vigilanza.

La giurisprudenza ha chiarito anche la differenza: il debito di vigilanza si sostanzia allorquando i beni sono stati immessi in uso presso l'Ente per fini strettamente necessari al regolare funzionamento degli Uffici e sono assegnati o giacenti presso gli stessi. In questo caso - dice la giurisprudenza - non esiste di fatto un'effettiva gestione del consegnatario per debito

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

di custodia e non è dunque necessario redigere e depositare un conto, essendo sufficiente segnalare alla Sezione giurisdizionale l'insussistenza di una gestione del consegnatario dei beni mobili nell'esercizio interessato.

Invece, nel caso in cui sia configurabile il debito di custodia, il consegnatario dei beni mobili di Enti locali deve redigere di regola un unico conto giudiziale comprendente tutte le tipologie di beni assunti in consegna, distinti per categoria, tranne le azioni societarie per le quali è previsto un modello separato.

Interessante interpretazione, poiché ci dà un'ulteriore chiave di lettura di che cosa si intenda, nel caso del consegnatario che ha a che fare con la gestione di beni, per la nozione di Agente contabile. È una giurisprudenza che, sostanzialmente, distinguendo la custodia dalla vigilanza ed escludendo per la vigilanza la necessità di dover redigere il conto, ci dice che il conto deriva (e quindi la qualifica di agente contabile) da questa gestione diretta del bene, non semplicemente da un obbligo di vigilanza del bene.

Tra l'altro, la cosa – ripeto - che mi fa piacere sottolineare è che si tratta di una giurisprudenza costante e che, effettivamente, ha ampio riscontro nell'ambito di diverse Sezioni territoriali che hanno dato la medesima interpretazione a questa fattispecie.

Con questa ultima annotazione, credo di aver esaurito la mia relazione. Vi ringrazio.

*(applausi)*

**COLOMBINI Giovanna**, *Professoressa ordinaria di diritto pubblico Dipartimento di Scienze Politiche Università di Pisa*

Ringrazio il Presidente Orefice.

Cosa si può trarre dalle varie relazioni? Intanto, è apprezzabile la ricostruzione del Presidente Buscema delle origini storiche del giudizio di conto, dell'utilità dei giudizi di conto.

Interessanti anche le suggestioni che ha portato il professor Senzani sulla qualificazione di agente contabile; suggestioni riprese dalla relazione del professor Cimini e dalla relazione del Presidente Orefice.

Il professor Senzani ha toccato un punto dolente, che forse meritava più attenzione anche da parte del legislatore: mentre ci si sofferma sulle micro-gestioni (pensiamo ad un

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
**20 ottobre 2017 – seconda parte**

albergo e quindi alla gestione della tassa di soggiorno), passa inosservata - e non è dotata, a questo punto, anche di un controllo - la materia dell'esecuzione dei contratti.

Devo dire che parte dei Magistrati dell'Associazione dei Magistrati aveva tentato di portare un emendamento, affinché il controllo non si concentrasse nella prima parte, e quindi sul preventivo di legittimità, ma che si concentrasse sull'esecuzione dei contratti, laddove le considerazioni che ha fatto il professor Senzani hanno fatto emergere delle problematiche in materia di tutela degli equilibri di finanza pubblica molto più gravi che non quelle del gestore della tassa di soggiorno.

Il professor Cimini ha ricostruito anche tutte le vicende costituzionale dei Gruppi consiliari. Non è casuale, perché si mette in evidenza tutto l'aspetto di verifica della gestione dei Gruppi consiliari, assorbita poi nel rendiconto; forse, questo ragionamento potrebbe essere utilizzato anche per altri aspetti, riguardanti non i Gruppi consiliari, ma gli Agenti contabili. Il professor Cimini ha rilevato nuove problematiche che stanno venendo alla luce; ora vedremo come la Corte di Giustizia risponderà sul perimetro delle Amministrazioni pubbliche in quella nozione oggettiva e finanziaria che emerge dal SEC 2010 e che il nostro legislatore non ha utilizzato solo a fini statistici, ma per operazioni di *spending review*.

In tal senso, c'è una famosa sentenza sulle casse previdenziali dell'Ordine dei commercialisti in cui la Corte Costituzionale ha puntualizzato che una cosa è la *spending review* in funzione di una nozione di amministrazione pubblica in senso oggettivo; altra cosa è, invece, l'incidere attraverso un prelievo forzoso su un altro principio costituzionale, quello dell'articolo 97, cioè l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito di tutte le Amministrazioni Pubbliche intese in quella dimensione.

È interessante anche l'appello del professor Cimini al potenziamento dei controlli interni e del controllo esterno e del rapporto tra controlli interni ed esterni, nonché della valorizzazione che potrebbe avere il controllo esterno, proprio in materia di conti.

Il Presidente Orefice, da magistrato e da Presidente, con un'esperienza che noi del mondo accademico non potremmo avere ed una visione molto pertinente delle problematiche che il giudice si trova ad affrontare, ha impostato la sua relazione sull'effettività della tutela. Anch'egli ha riconosciuto che la struttura del giudizio di conto, così come è stata versata nel Codice di giustizia contabile, in parte - non l'ha detto lui, lo dico io - è vecchia, arcaica, e ripropone un modello che forse oggi, in un contesto quale quello che abbiamo, con una *governance* economica europea, con una riforma dell'articolo 81, richiederebbe anche una rivalutazione dell'articolo 100, non tanto per quanto vi è scritto, ma sulla base anche della

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
***20 ottobre 2017 – seconda parte***

legge rinforzata - la 243 - che riempie di contenuti tale articolo, che si limitava alle Amministrazioni dello Stato, agli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ma non copriva - dal punto di vista costituzionale - i controlli sugli Enti territoriali. Quindi, la 243, come legge rinforzata, in realtà fa un *assist* e costituzionalizza un controllo che prima veniva sostenuto come interpretazione estensiva dell'articolo 100.

Sono interessanti anche le problematiche legate alla qualificazione di Agente contabile.

Io, francamente, spesse volte sono in difficoltà nella distinzione fra Agente contabile, conti amministrativi e conti giudiziali. Se un'Amministrazione dichiara una regolarità, una conformità, deve svolgere una funzione di verifica e di controllo interno, che la responsabilizza, e quindi non può dichiarare il falso. Diversamente, si configurano non solo responsabilità erariali, ma anche responsabilità penali.

Sulla questione dei beni, invece, - e con questo chiudo, ovviamente, perché potrebbe essere, invece, argomento di un (suggerisco) nuovo convegno - bisogna fare una distinzione tra beni mobili, consegnatari di beni mobili, e tutte le vicende sui beni immobili, sul patrimonio immobiliare, che non possono essere viste in prospettiva di Agente contabile: sul patrimonio immobiliare, abbiamo una disciplina carentissima dell'inventariazione, abbiamo il fallimento del federalismo demaniale, abbiamo la mancata verifica dell'effettività dei beni immobili demaniali o indisponibili, destinati ad uso governativo. Basta pensare al fallimento delle procedure di cartolarizzazione: SCIP 1 e SCIP 2; la SCIP 3 riguarda i beni della difesa. Forse, anziché vedere la gestione dei beni immobili in un'ottica di Agente contabile, di rendicontazione, vedrei opportuna un'ottica diversa, però in questa sede non ci sono i tempi né, ovviamente, è oggetto della nostra sessione di questa mattina.

Io ringrazio tutti, ringrazio i relatori, e penso che si possa chiudere qua la sessione di questa mattina.

La terza sessione si aprirà oggi pomeriggio, alle 14.30.

*(I lavori terminano alle ore 13.05)*

**BARTOLI Daniela**, *dirigente Consiglio regionale del Piemonte*

**BOZZA NON CORRETTA**  
**Convegno “I Conti giudiziali”**  
*20 ottobre 2017 – seconda parte*

Nell'intervallo, per chi fosse interessato, c'è la possibilità di visitare la mostra delle collezioni di Palazzo Lascaris, al piano terra.

Grazie.