



**Vito Tenore (a cura di)**

**La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli, 4 ediz.**

**Giuffrè Editore - 2018**

*di Luigi Carbone*

Il ruolo della Corte dei Conti nell'attuale contesto istituzionale rappresenta un tema di attualità e di grandissimo interesse sistematico e dogmatico. Tale organo di rilevanza costituzionale ha visto col tempo significativamente implementate e rafforzate le proprie funzioni di controllo e giurisdizionali.

L'estensione delle competenze costituzionalmente demandate alla Corte dei Conti, che ha rinvenuto il proprio ancoraggio nel riscritto quadro costituzionale, e segnatamente nella riforma del Titolo V che ha ridisegnato l'assetto dei rapporti tra Stato ed autonomie locali e nella riforma che ha consacrato nel testo costituzionale il principio dell'equilibrio di bilancio, è oggi fortemente condizionata dal processo di integrazione europea.

Ed infatti, l'esigenza di onorare gli obblighi europei, in particolare la necessità di rispettare e dare attuazione al *fiscal compact* ed al *Patto di stabilità e crescita*, nonché di contenere il debito pubblico e di evitare disavanzi pubblici eccessivi, hanno notevolmente accresciuto e posto in centrale evidenza i compiti affidati alla Corte dei Conti nella sua veste, ormai consolidata nella giurisprudenza costituzionale, di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

A fronte dell'attuale configurazione e collocazione della Corte dei Conti nel panorama costituzionale e del ruolo da essa assolto non può che risultare di notevole interesse il volume curato da Vito Tenore, magistrato della Corte dei Conti in servizio presso la sezione giurisdizionale Lombardia e Professore di diritto del lavoro pubblico presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, grande studioso e massimo esperto nazionale in diritto disciplinare, che aggiunge alla poderosa produzione scientifica un'altra opera di grande pregio.

Il testo, che giunge alla sua quarta edizione stante il successo riscontrato dalle precedenti a fronte del generalizzato apprezzamento manifestato dagli studiosi della materia, offre, anche con il contributo di altri autorevoli magistrati della Corte dei Conti, un'analisi sistematica e minuziosa dell'assetto della magistratura contabile nelle sue diverse articolazioni.



Il volume, partendo da un'attenta disamina della storia e dell'evoluzione sistematica della Corte dei Conti, ricostruisce con completezza e rigore l'organizzazione ed il funzionamento della magistratura contabile.

Sono poi numerosi e preziosi i richiami alla normativa vigente, alla giurisprudenza ed alla dottrina senza che ciò si traduca, però, in una mera ricognizione compilativa in quanto non si è rinunciato ad una loro analisi critica; si pensi alla stigmatizzazione della posizione assunta da una parte della stessa giurisprudenza contabile in ordine all'individuazione del *dies a quo* prescrizione nell'ipotesi di danno erariale indiretto e favorevole ad individuare la decorrenza del termine prescrizione nel momento del pagamento da parte della Pubblica amministrazione dell'importo risarcitorio senza dover attendere il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Anche con riferimento ad alcuni interventi normativi non sono state risparmiate parole severe: si pensi alla serrata critica rivolta al c.d. "lodo Bernardo" (art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla l. n. 102 del 2009) per aver fortemente limitato la possibilità della Corte dei Conti di contestare il danno all'immagine, circoscrivendola ai soli fatti che si traducano in alcuni reati contro la PA e solo dopo il giudicato penale di condanna, ovvero al rischio di incostituzionalità paventato rispetto ad alcune novità introdotte dalla recente riforma "Gelli" (l. n. 24 del 2017) che, limitando la condanna dinnanzi alla Corte dei Conti per danno erariale indiretto nei confronti dei soli esercenti la professione sanitaria, sembrerebbe configurare un regime di *favor* non riscontrabile per alcun altro pubblico dipendente.

Il testo offre, dunque, una visione sistematica e completa, affrontando lo studio delle funzioni della magistratura contabile in una prospettiva non soltanto sostanziale ma anche attenta agli aspetti processuali in una visione sinergica del concreto assetto funzionale della Corte dei Conti.

L'importanza di tale approccio è evidente sol che si consideri che il sistema processuale condiziona in modo decisivo la disciplina sostanziale, attesa la stretta interdipendenza tra i profili sostanziali delle funzioni di controllo e giurisdizionali con i poteri che la legge attribuisce al giudice contabile; in tale prospettiva il volume dà contezza delle novità normative e segnatamente affronta l'incidenza del novello Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174 del 2016).

Dopo un indice accurato e dettagliato, il testo si apre con una premessa storica, a firma del Consigliere Piergiorgio Della Ventura, dedicata alla genesi ed all'inquadramento costituzionale della Corte dei Conti. La premessa ripercorre tutta l'evoluzione storica che ha interessato la magistratura contabile, partendo dagli antecedenti storici, ed in particolare dalla Corte dei Conti nel Regno d'Italia



fortemente voluta da Cavour, passando per i lavori in sede di Assemblea Costituente ed all'assetto duale consacrato nella Costituzione, sino alle più recenti riforme.

Il primo capitolo, dedicato alla responsabilità amministrativo-contabile, si divide in due parti, ovvero la prima, a cura del Professore Vito Tenore, che ne analizza i profili sostanziali, e la seconda, redatta dal Consigliere Antonio Attanasio, contenente una ragionata rassegna di giurisprudenza.

La prima parte si segnala per la completezza con cui è affrontato il tema della responsabilità amministrativo-contabile; ne sono, infatti, analizzati la discussa natura giuridica, la cumulabilità della condanna della Corte dei Conti con quella penale e/o disciplinare, nonché i rapporti con la confisca penale e la riparazione pecuniaria di cui all'art. 322-*quater* c.p. Ed ancora, è esaminata la giurisdizione contabile sulle ipotesi più problematiche di danno erariale quali, in particolare, i danni arrecati alle società a partecipazione pubblica, i danni all'Unione Europea, il danno da disservizio ed il danno all'immagine. Completa la prima parte una dettagliata analisi degli elementi costitutivi necessari ai fini della configurabilità di tale responsabilità.

Ed è proprio con riferimento alle componenti strutturali della responsabilità amministrativo-contabile che la seconda parte del primo capitolo ne offre una ricostruzione casistica attraverso una ragionata rassegna di numerose pronunzie del giudice contabile.

Invero, il primo capitolo nelle sue due parti per completezza ed analiticità degli argomenti vagliati si presenta piuttosto come un vero e proprio trattato.

Strettamente connesso al primo capitolo, anche da un punto di vista sistematico, è il secondo, scritto a quattro mani dai Procuratori regionali Claudio Chiarenza e Paolo Evangelista, che approfondisce il giudizio di responsabilità dinnanzi alla Corte dei Conti ed assume un rilievo particolare proprio in considerazione della recente entrata in vigore del Codice di giustizia contabile. Sebbene tale opera di codificazione, come rilevato in dottrina, abbia prevalentemente recepito orientamenti giurisprudenziali precedenti piuttosto che realizzare una riforma effettiva sostanziale, la stessa si segnala per aver dato maggiore certezza delle regole del processo e di questo ne danno ampiamente dimostrazione gli Autori con la loro attenta analisi critica degli istituti attraverso i quali si articola il processo contabile di responsabilità.

Di particolare rilievo risultano l'esame della fase delle indagini, ed in particolare l'analisi degli ampi poteri di cui gode il PM contabile e segnatamente i profili di criticità nelle deleghe istruttorie, l'analisi delle misure cautelari e delle problematiche attinenti alle azioni a tutela del credito erariale,



nonché l'indagine sui rapporti con le altre giurisdizioni e specificatamente l'efficacia in sede contabile delle pronunzie provenienti da altri plessi giurisdizionali.

Vi sono poi due capitoli, il terzo ed il quarto, rispettivamente curati dai Consiglieri Adelisa Corsetti e Luigi Caso, interamente dedicati ad una materia assai complessa quale quella pensionistica. In essi si rinviene un'ampia e dettagliata trattazione delle pensioni civili, militari e di guerra nei loro profili sostanziali e processuali, che offre una visione ordinata ad un argomento spesso interessato da frequenti interventi normativi e da importanti pronunzie della Corte costituzionale che sono all'origine di un significativo contenzioso pensionistico.

Il capitolo quinto, redatto del Consigliere Andrea Baldanza, approfondisce l'altra importante funzione costituzionalmente demandata alla Corte dei Conti nella sua veste di organo ausiliario del Governo e del Parlamento. Tra le diverse forme di controllo merita di essere segnalata l'analisi dei controlli sulla gestione degli enti territoriali che nel loro complesso, come chiarito dal giudice costituzionale, costituiscono il bilancio della finanza pubblica allargata e l'esame dell'intervento della Corte dei Conti nei confronti degli enti deficitari o dissestati.

Infine, il testo si conclude con il capitolo sesto, a cura del Consigliere Piergiorgio Della Ventura, contenente un accurato formulario per i giudizi di conto, di responsabilità e pensionistici che non può non apparire di grande utilità per avvocati e magistrati. A tale capitolo fa seguito poi un'appendice normativa sulle principali fonti sulla Corte dei Conti.

La completezza sistematica dei temi affrontati e i numerosi spunti ricostruttivi e di riflessione che da essa è possibile sviluppare consentono di ritenere raggiunto l'obiettivo che lo stesso Curatore nell'introduzione si prefigge di conseguire, cioè a dire un'analisi completa e dogmaticamente solida delle funzioni della Corte che offra al lettore un contributo utile per lo studio ed il lavoro.

Ed è proprio nel volume nel suo complesso, ovvero nell'analisi meticolosa, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, delle funzioni della Corte dei Conti, nella presenza di un accurato formulario sui principali atti della magistratura contabile, nonché di un intero capitolo dedicato alle pronunzie giurisprudenziali e di un'appendice normativa, che si può cogliere la preziosa utilità dell'opera non soltanto per magistrati, avvocati, studiosi e candidati al concorso per accedere alla prestigiosa magistratura contabile, ma già per lo studente universitario che debba dedicarsi alla stesura di una tesi sulla Corte dei Conti, contribuendo alla crescita dell'interesse scientifico nei confronti di una materia spesso trascurata ma decisamente importante in considerazione del ruolo che la Corte dei Conti è chiamata ad assumere nel nostro ordinamento.