



CORTE DEI CONTI

Audizione
nell'ambito dell'indagine conoscitiva su
“Riforma del titolo IV della parte II della Costituzione”

Intervento orale
del Presidente della Corte dei conti

Camera dei Deputati
Commissioni Riunite I e II
9 giugno 2011

Ringrazio gli onorevoli Presidenti e gli onorevoli componenti delle Commissioni I e II per avermi invitato a partecipare all'indagine conoscitiva relativa al disegno di legge costituzione 4275, recante la riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione, ed alle proposte ad esso collegate.

Preliminarmente, vorrei rilevare che nelle mie considerazioni non mi soffermerò su puntuali aspetti della riforma, in quanto la stessa attiene più strettamente all'ordinamento della magistratura ordinaria e non è, pertanto, diretta ad incidere, se non in misura limitata, sulla magistratura contabile, tant'è che le proposte legislative non intervengono sugli articoli 100, 103 e 108, che ad essa immediatamente attengono.

D'altro canto, l'art. 12 del disegno di legge aggiunge all'art. 111 della Costituzione, che sancisce i principi del giusto processo, contiene un ultimo comma che costituzionalizza il principio del doppio grado di giurisdizione, introducendo peraltro una asimmetria tra le sentenze di condanna e quelle di proscioglimento. Tale modifica richiamando espressamente le “*sentenze di condanna*” e quelle di “*proscioglimento*” e, rifacendosi quindi ad una terminologia

processualpenalistica, non incide sulle funzioni intestate alla Corte dei conti.

Ciò premesso, vorrei sottoporre alla Vostra attenzione alcune evidenze relative al ruolo che la Costituzione ha affidato alla Corte dei conti e alle modalità che possono ricondurre la prospettata riforma in un disegno coerente con tale ruolo.

A tale ultimo riguardo, vorrei ricordare come la Corte dei conti, istituita nel 1862, agli albori dello Stato unitario, fosse stata fortemente voluta da Cavour che avvertì l'assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato che fosse caratterizzato dall'inalienabilità.

Lo *status* della magistratura contabile era particolarmente garantito anche nello Statuto albertino, tanto che la revoca dei suoi magistrati poteva avvenire solo a seguito della delibera di una commissione composta dai due Presidenti di Camera e Senato e dai due vice Presidenti delle stesse, perché rappresentanti dell'opposizione.

Fin dall'istituzione della Corte, quando ancora la funzione giurisdizionale non era stata associata alla funzione di controllo, erano state riconosciute

come prerogative della magistratura contabile quelle dell'indipendenza e dell'inaamovibilità, affinché un simile controllo, di rango costituzionale, fosse rigorosamente neutrale e preordinato alla tutela del diritto oggettivo.

Una magistratura, quindi, per l'epoca molto garantita, in quanto volta a tutelare la retta spendita del danaro pubblico perché proveniente dal prelievo coattivo operato sui cittadini.

La Carta costituzionale ha ripreso e sottolineato tali caratteristiche di imparzialità e indipendenza, avendo riguardo sia alla funzione di controllo (art.100) che alla funzione giurisdizionale, tutelando sia i giudici della giurisdizione contabile che il pubblico ministero presso la stessa (artt.103 e 108). A tali disposizioni si aggiunge coerentemente l'art. 135 che inserisce la Corte fra le supreme magistrature che contribuiscono alla composizione della Corte costituzionale.

D'altro canto, la funzione di controllo della Corte dei conti presuppone per sua stessa natura l'indipendenza, l'imparzialità e la terzietà dei magistrati che la svolgono, al pari della funzione giurisdizionale: infatti, se l'indipendenza dell'organo di controllo eleva l'autorevolezza dell'attività stessa, non vi è dubbio che una funzione di controllo di livello costituzionale quale quella affidata alla Corte richieda la posizione

istituzionale di terzietà assoluta riconosciuta ai magistrati contabili, che sono in situazione di “estraneità” rispetto all’ente oggetto del giudizio.

Il livello costituzionale di questa garanzia pone la Corte in una condizione del tutto originale: quella di un organo che, da un lato, pone la sua funzione al servizio di altri organi e poteri dello Stato, ma, dall’altro lato, svolge questa funzione per diretta investitura costituzionale, al fine – come ha spiegato la Corte Costituzionale – di assicurare o di agevolare il più corretto ed efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi.

In questo quadro, infatti, si collocano alcune importanti pronunzie della giurisprudenza costituzionale, in primo luogo, la sentenza n. 226 del 1976, che ha riconosciuto alla Sezione di controllo, nell’esercizio del controllo preventivo di legittimità sugli atti, la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, così prefigurando per la Corte dei conti un ruolo di monitoraggio e di imparziale garanzia degli equilibri della finanza pubblica (esteso, nella specie, anche all’operato del Parlamento), in relazione di ausiliarità con esso e con il Governo, e di servizio rispetto allo Stato-comunità.

Il processo di riforma della Corte dei conti e, in particolare, delle sue attribuzioni di controllo, è giunto a maturazione con le leggi nn. 19 e 20 del 1994, poi integrate dalla legge n. 639 del 1996. La riforma in esame ha

ristretto l'ambito degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, ed ha introdotto nel nostro ordinamento un nuovo concetto di controllo, esteso a tutte le amministrazioni pubbliche e divenuto il cuore del sistema dei controlli amministrativi affidati alla Corte dei conti.

La Corte costituzionale è stata subito chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità di varie disposizioni dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, in materia di controllo sulla gestione, sotto il profilo della loro coerenza con l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni. E, con la sentenza n. 29 del 1995, ha reinterpretato, alla luce della riforma, il disegno costituzionale in materia di controlli, individuando le ragioni fondanti del nuovo modello del controllo sulla gestione - nei confronti sia delle amministrazioni regionali che di quelle statali - non nelle norme costituzionali sui controlli di cui all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, ma nel disegno costituzionale della pubblica amministrazione. In particolare essa ha evocato - in riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali - i parametri del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119, nel testo allora vigente).

La Corte costituzionale si è di nuovo occupata del controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti dalla legge n. 20 del 1994 e poi valorizzato dalla legge n. 131 del 2003 e dalla legge n.266/2005, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e nel più ampio contesto di salvaguardia dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica in relazione al "patto di stabilità interno" e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Con la sentenza n. 267 del 2006 e, soprattutto, con la sentenza n. 179 del 2007 il giudice delle leggi ha ribadito la coerenza di tale controllo con il nuovo impianto costituzionale, come espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. In altri termini, la Corte costituzionale ha ricondotto il problema del fondamento costituzionale del controllo successivo sulla gestione all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio.

Il mutamento di prospettiva rispetto alla sentenza n. 29 del 1995 è notevole, giacché la Corte dei conti è ora considerata, proprio in base all'art. 100, comma 2, della Costituzione, la naturale titolare del controllo unitario sulla gestione sia delle amministrazioni dello Stato, sia di quelle autonome regionali e locali.

Possiamo, quindi, affermare che, nell'attuale assetto ordinamentale, caratterizzato da un *continuum* Unione europea – Stato – Autonomie territoriali, la Corte dei conti si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche (ivi comprese quelle di provenienza comunitaria), con riferimento, non solo allo Stato–Apparato, ma, nel nuovo quadro costituzionale, anche allo Stato–Comunità: un'interlocuzione, dunque, rivolta non solo all'amministrazione ma, anche, all'intera collettività nazionale.

In questo sistema pluristituzionale che moltiplica i centri di potere politico su diversi livelli, l'evoluzione delle funzioni della Corte costituisce, in certo senso, un "ritorno alla Costituzione", specie nei rapporti interistituzionali, perché si è fortemente accentuato il profilo dell'ausiliarità nei confronti del Parlamento e delle Assemblee regionali e locali, sanzionato anche da recenti disposizioni normative. La medesima ragione, la realizzazione cioè di un sistema ordinamentale pluristituzionale rende ancor più necessaria la salvaguardia dell'indipendenza, della terzietà e dell'imparzialità dei magistrati contabili.

È, infatti, coesistente al corretto svolgersi della dinamica democratica dei rapporti tra le Istituzioni che le funzioni della Corte siano svolte con le

menzionate garanzie di indipendenza, imparzialità e terzietà rispetto a tutti i diversi Enti sottoposti al suo controllo.

Peraltro, nell'ottica di offrire un servizio giustizia adeguato, imparziale ed attento alla tutela delle pubbliche finanze appare opportuno soffermarsi sull'opportunità di valutare forme di partecipazione più piena delle supreme magistrature dello Stato e, fra esse della Corte dei conti, alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione in considerazione del fatto che le vigenti disposizioni consentono il ricorso dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti "*per i soli motivi inerenti alla giurisdizione*" (art. 111, comma 8, Cost.). In proposito si auspica che, nell'ottica di una complessiva riforma della Giustizia, si focalizzi l'attenzione anche sulla opportunità di prevedere, in tale ambito, forme di coinvolgimento della Corte dei Conti mediante istituzione *ex novo* di un organismo a composizione paritaria deputato alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione sul modello francese del *Tribunal des conflits*, ovvero mediante integrazione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, limitatamente alle funzioni connesse alla soluzione di tali conflitti, con magistrati appartenenti anche alla suprema magistratura contabile.

Con riferimento alla tematica della responsabilità civile dei magistrati l'art. 14 del disegno di legge costituzionale introduce l'art. 113-bis secondo cui *“I magistrati sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti al pari degli altri funzionari dello Stato”*. Tale disposizione introduce e costituzionalizza una responsabilità diretta dei magistrati per *“atti compiuti in violazione di diritti”* alterando l'equilibrio introdotto con la legge 117/1988 che contempla, invece, una responsabilità diretta dello Stato per comportamenti, atti o provvedimenti giudiziari posti in essere dal magistrato *“con dolo o colpa grave”* nell'esercizio delle sue funzioni o per diniego di giustizia (art. 2), prevedendo poi un'azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti del magistrato (art. 7).

La vigente disciplina, inoltre, prevede che nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può comunque dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto o delle prove (art. 2, comma 2).

In sostanza con il disegno di legge costituzionale:

- l'azione di risarcimento del danno diverrebbe diretta nei confronti del magistrato (e tale responsabilità si estenderebbe allo Stato);

- l'azione non sarebbe limitata alle sole ipotesi di comportamenti tenuti dal magistrato con dolo o colpa grave, ma verrebbe concessa in tutti i casi di violazioni di diritti;
- non vi sarebbe alcun riferimento alla cd. clausola di salvaguardia, contenuta nell'art. 2, comma 2, della legge 117/1988 secondo cui *«non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove»*.

Le considerazioni fatte non vogliono evidenziare una contrarietà di principio ad ipotesi di revisione dell'attuale disciplina della responsabilità dei magistrati ma intendono rappresentare i rischi derivanti da interventi normativi, tra l'altro di natura costituzionale (tali, dunque, da configurare un notevole irrigidimento del sistema), che possono determinare distorsioni nel funzionamento dell'ordinamento.

La Corte Costituzionale con sentenza 26/1987, in sede giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo degli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, che limitavano fortemente la responsabilità civile dei magistrati, ha precisato che *“la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono*

condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni". Il principio è stato poi ribadito dalla Corte Costituzionale con sentenza 18/1989 che ha, tra l'altro, precisato che "il principio dell'indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione super partes che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in ugual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione. La disciplina dell'attività del giudice deve perciò essere tale da rendere quest'ultima immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi, mirando altresì, per quanto possibile, a renderla "libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza" e che "in relazione alla peculiarità della funzione giudiziaria, la responsabilità ex art. 28 della Costituzione va regolata con la previsione di condizioni e di limiti a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice".

Queste considerazioni, del resto, non escludono la possibilità di rivedere la vigente legge 117/1988 anche alla luce della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 13 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo SpA.

Nella menzionata sentenza, resa dalla Corte di Giustizia in sede di pronuncia su questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il giudice comunitario ha ritenuto contrastante con il diritto comunitario una legislazione nazionale:

- *«che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale»;*

- *«che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, Köbler».*

La predetta sentenza della Corte di Giustizia è quindi perfettamente in linea con i principi più volte affermati dalla Corte Costituzionale che ritiene necessario prevedere condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati (non necessariamente, invece, a quella diretta dello Stato) a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia delle loro funzioni tanto da dichiarare, con sentenza 468/1990, l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge 117/1988 *“nella parte in cui, quanto ai giudizi di responsabilità civile dei magistrati, relativamente a fatti anteriori al 16 aprile 1988, e proposti successivamente al 7 aprile 1988, non prevede che il Tribunale competente verifichi con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua ammissibilità”* al fine di evitare di lasciare senza una disciplina specifica (e quindi con assoggettamento alle previsioni generali dell'art. 2043 del codice civile) la materia della responsabilità civile dei magistrati in considerazione della caducazione della precedente disciplina (peraltro posticipata per le stesse ragioni di 120 giorni con DPR 497/87) derivante dall'esito del referendum popolare.

D'altra parte il Consiglio d'Europa, con la raccomandazione n. 12 del 2010 del Comitato dei ministri, ha escluso qualsiasi forma di responsabilità civile diretta dei magistrati precisando che *“l'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la*

valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo o colpa grave” e prevedendo che soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi a un tribunale.

Dall'esame della suesposta giurisprudenza emerge con chiarezza la necessità di conciliare la completa tutela risarcitoria dei diritti in favore ai cittadini, da un lato, e, dall'altro, la tutela dei magistrati da iniziative risarcitorie pretestuose che potrebbero avere effetti intimidatori sull'esercizio stesso dell'azione della magistrature. Appare, quindi, fortemente auspicabile, pur volendo metter mano all'attuale disciplina della responsabilità civile dei magistrati, confermare la previsione di una responsabilità solo indiretta degli stessi considerato anche che nei Paesi membri dell'Unione Europea si va dalla *judicial immunity* del Regno Unito a regimi di responsabilità limitata e indiretta, con l'eccezione della Spagna che, pur prevedendo una responsabilità diretta dei magistrati, la sottopone al vaglio preliminare di un tribunale per verificarne i presupposti soggettivi del dolo o della colpa grave.

Resterebbe, ovviamente, salvo l'obbligo dello Stato di esercitare in un secondo momento la propria azione di rivalsa nei confronti del magistrato responsabile del fatto lesivo.

A tal proposito, peraltro, potrebbe essere utilmente utilizzata la Corte dei conti, da sempre giudice della responsabilità dei pubblici dipendenti che, a tal fine, metterebbe a disposizione della collettività il proprio bagaglio di conoscenze e *technicalities* in tema di risarcimento del danno erariale.