

Michael Sciascia

LA CORTE DEI CONTI

ORGANIZZAZIONE, FUNZIONI E PROCEDIMENTI

Aggiornato alla Legge 11 settembre 2020, n. 120,
di conversione in legge, con modificazioni, del D.L.
16 luglio 2020, n. 76 (*Decreto Semplificazioni*)



GIAPETO
EDITORE

Indice

Presentazione dell'opera	17
<i>Francesco Fimmanò</i>	
Premessa metodologica	23
<i>L'Autore</i>	

TITOLO PRIMO LA CORTE DEI CONTI IN ITALIA ED IN EUROPA

SEZIONE I ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI IN ITALIA

CAPITOLO I	
STRUTTURA E RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI	
1. Cenni storici	26
2. La struttura	27
3. La magistratura contabile	29
4. La posizione costituzionale	32

CAPITOLO II	
FUNZIONI ED INDIPENDENZA DELLA CORTE DEI CONTI	
1. Tipologia e natura delle funzioni	34
2. Unità teleologica delle funzioni istituzionali della Corte dei conti. Integrazione tra controllo e giurisdizione contabile	35
3. L'indipendenza dell'Istituto	36

SEZIONE II ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI IN EUROPA

CAPITOLO I	
LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA	
1. Struttura della Corte dei conti europea	39

2. Funzione e natura del controllo svolto dalla Corte dei conti	42
3. Le modalità di esercizio del controllo: il controllo dei sistemi	44
4. Il controllo sulla gestione dei fondi europei e in settori	47
5. Le altre funzioni della Corte dei conti europea	49

CAPITOLO II

LA CORTE DEI CONTI NEI PAESI EUROPEI

1. Caratteri comuni ai Paesi latini	51
2. Caratteri comuni ai Paesi dell'Europa Centro-settentrionale	52

TITOLO SECONDO IL CONTROLLO ESTERNO DELLA CORTE DEI CONTI

SEZIONE I

IL CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ

CAPITOLO I

NOZIONE ED AMBITO DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SU SINGOLI ATTI

1. Il controllo preventivo necessario ed eventuale	54
2. Contenuto del controllo di legittimità	56
3. Limiti al controllo di legittimità	57
4. Natura del controllo di legittimità	58

CAPITOLO II

IL PROCEDIMENTO DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SU SINGOLI ATTI

1. Il procedimento di controllo su atti: la fase monocratica	61
2. Il procedimento di controllo su atti: la fase collegiale	63
3. I termini per l'esercizio del controllo preventivo	64
4. Gli atti istruttori nel procedimento di controllo	65
5. Gli atti deliberativi nel procedimento di controllo	67
6. Gli atti esecutivi nel procedimento di controllo: i vari tipi di registrazione	70
7. La registrazione con riserva	71
8. Questioni di costituzionalità e conflitto di attribuzioni in sede di controllo di legittimità mediante visto	74
9. Il controllo successivo di legittimità mediante visto	75
9.1. Controllo successivo temporaneo in via principale a richiesta su atti di amministrazioni statali	76

CAPITOLO III

PROBLEMATICHE PARTICOLARI DEL CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SU ATTI

1. Ambito oggettivo. Gli atti presupposti	78
2. Il visto condizionato, modale ed interpretativo. Il c. d. rilievo a vuoto	79
3. Il visto parziale	79
4. Ripresentazione di atti per cui è stato già rifiutato il visto	80
5. Atti in corso di esecuzione o i cui effetti siano esauriti	80
6. Successione di leggi nel procedimento di controllo	81
7. Valore scriminante nel giudizio di responsabilità	81

SEZIONE II

IL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLA GESTIONE

CAPITOLO I

NOZIONE ED AMBITO DEL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE GESTIONI PUBBLICHE

1. Controllo «di» gestione e controllo «sulla» gestione	83
2. Contenuto del controllo sulla gestione	84
3. Natura del controllo sulla gestione	86
4. Il rapporto con il controllo interno	88
5. Nozione di gestione finanziaria ai fini del controllo	90
6. Enti soggetti al controllo sulla gestione e compatibilità con la Costituzione	91
7. Il controllo concomitante	92
8. Ripartizione delle competenze di controllo sulla gestione tra le articolazioni interne della Corte dei conti	93
9. Questioni di costituzionalità nel procedimento di controllo sulla gestione	95
10. Giustiziabilità dei referti	96

CAPITOLO II

PROGRAMMAZIONE E PARAMETRAZIONE DEL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE GESTIONI PUBBLICHE

1. L'esigenza di pianificazione dell'attività di controllo	97
2. L'individuazione degli obiettivi e dei parametri	98
3. La definizione delle gestioni da esaminare	98
4. La identificazione dei parametri	99
5. Fissazione dei poteri istruttori e dei criteri per la misurazione e valutazione	101

CAPITOLO III

IL PROCEDIMENTO DEL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE GESTIONI PUBBLICHE

1. L'istruttoria nel procedimento di controllo gestorio	102
2. L'esame della gestione e l'audizione	102

CAPITOLO IV

LA CONCLUSIONE DEL CONTROLLO SUCCESSIVO SULLE GESTIONI PUBBLICHE

1. Gli esiti: le relazioni	104
2. Le misure: generalità	104
3. Le misure: le osservazioni	105
4. Le misure: gli avvisi all'organo generale di direzione	106
5. Le misure: le denunce all'ufficio requirente contabile	107

SEZIONE III

LE RESTANTI FUNZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

CAPITOLO I

LA SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI E IL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO

1. Cenni storici e incidenza della novella del 1994	109
2. Enti soggetti a controllo	110
3. Il controllo sulle società partecipate dallo Stato	111
4. Struttura e funzionamento della Sezione del controllo sugli enti	112
5. I moduli del controllo: l'attività istruttoria	113
6. La procedura del contraddittorio preliminare	113
7. L'attività deliberativa: relazioni e rilievi	114
8. Modalità, oggetto e contenuto	115
9. Natura giuridica della funzione della Sezione	116
10. Le misure del controllo <i>de quo</i>	117

CAPITOLO II

LA SEZIONE DELLE AUTONOMIE E IL CONTROLLO SUGLI ENTI TERRITORIALI

1. Cenni storici ed evoluzione dell'ambito soggettivo	118
2. Il procedimento di controllo <i>de quo</i>	120
3. La struttura della Sezione	121
4. Gli atti del controllo	121
5. Natura della funzione <i>de qua</i> . La sanzione dichiarativa	122
6. Funzioni di coordinamento e nomofilattiche	123

CAPITOLO III

LE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO. COMPETENZE: IN PARTICOLARE IL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

1. Cenni storici	125
2. Compiti, composizione e funzionamento delle sezioni regionali di controllo ..	125

3. Il controllo sulla gestione degli enti locali	127
4. Il controllo su bilanci e rendiconti degli enti locali	128
5. Il controllo sugli equilibri finanziari	129
6. Il controllo sulla procedura di riequilibrio finanziario	130
7. Il controllo concomitante (rinvio)	133
8. La funzione consultiva (rinvio)	133

CAPITOLO IV

LE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO: IN PARTICOLARE IL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

1. Costituzionalità dei controlli esterni sulle regioni	134
2. Il controllo sulle coperture finanziarie	137
3. Il controllo sulle relazioni di fine legislatura regionale	138
4. Il controllo dell'attendibilità dei bilanci	139
5. Il giudizio di parifica dei rendiconti generali delle regioni	141
6. La verifica annuale delle gestioni e dei controlli interni	143
7. I controlli sui gruppi consiliari	145
8. Il controllo concomitante	146
9. La funzione consultiva (rinvio)	147

CAPITOLO V

LE SEZIONI DI CONTROLLO SULLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

1. Ambito soggettivo e cenni storici	148
2. Incidenza del processo di trasformazione dei controlli	149
3. Il controllo sull'attività gestoria della regione Sicilia	150
4. Il controllo sull'attività gestoria della regione Sardegna	153
5. Il controllo sull'attività gestoria della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano	155
6. Il controllo sull'attività gestoria della Regione Friuli-Venezia Giulia	157
7. Il controllo sull'attività gestoria della Regione Valle d'Aosta	158

CAPITOLO VI

LE FUNZIONI REFERENTE, CERTIFICATIVA E CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI

1. La funzione di referto della Corte dei conti	160
1.1. Le relazioni annuali in sede di referto	161
1.2. Il referto quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa e sulla loro attuazione	163
1.3. Le relazioni speciali in sede di referto	164
2. La certificazione dei costi dei contratti collettivi	165
3. La funzione consultiva della Corte dei conti	166
3.1. Attività consultiva su atti normativi a livello statale	167

3.2. Attività consultiva verso gli enti territoriali. L'ambito oggettivo	167
3.2.1. Attività consultiva verso gli enti territoriali. L'ambito soggettivo	169
3.2.2. Il procedimento	169
3.2.3. Nomofilachia "consultiva" delle Sezioni Riunite della Corte dei conti	170
4. L'osservatorio sugli affidamenti di consulenza e di incarichi esterni	171

TITOLO III LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SEZIONE I ILLECITI GESTORI E LORO CONSEGUENZE

CAPITOLO I

LA RESPONSABILITÀ GESTORIA A CARATTERE RISARCITORIO

1. Nozione di responsabilità risarcitoria nel campo contabile	174
1.1. Tipologia della responsabilità risarcitoria nel campo contabile	177
1.2. Lo sviluppo della responsabilità gestoria nel campo degli interventi pubblici nell'economia. le società in house providing	178
1.3. I soggetti della responsabilità risarcitoria	181
2. La struttura delle responsabilità gestorie: l'elemento oggettivo	182
2.1. L'elemento oggettivo nella responsabilità amministrativa	182
2.2. L'elemento oggettivo nella responsabilità contabile	188
3. La struttura delle responsabilità gestorie: l'elemento soggettivo	190
3.1. Il dolo nelle responsabilità gestorie	190
3.2. La colpa nelle responsabilità gestorie	192
3.3. Le cause soggettive di esclusione della colpevolezza	200
4. Funzione	200
4.1. Natura giuridica	201
4.2. Personalità	203
4.3. Parziarietà e solidarietà	203
4.4. Sussidiarietà	204
4.5. Atipicità degli illeciti gestori, individuazione delle regole di condotta e valutazione comparativa degli interessi in conflitto	205
4.6. Illecito patrimoniale nel campo amministrativo	206
5. Il danno conoscibile	207
5.1. L'individuazione dell'amministrazione danneggiata	210
5.2. Il danno risarcibile	212
5.3. Nuove tipologie di danno patrimoniale	213
5.4. Il danno non patrimoniale e la sua quantificazione	217
5.5. Il danno all'immagine	219
6. Determinazione del danno. La valutazione equitativa del danno	223

6.1. Il potere riduttivo dell'addebito	225
6.2. L'utile versione	226
7. Gli oneri accessori. La rivalutazione monetaria	229
7.1. Gli interessi	230
8. La prescrizione. Decorso del termine	231
8.1. Le categorie di situazioni connesse alla prescrizione	232
8.2. Cause interruttive ed estensione soggettiva	235
8.3. La rilevabilità nei vari giudizi	237
9. Risarcimento in forma specifica	238

CAPITOLO II

LA RESPONSABILITÀ GESTORIA A CARATTERE SANZIONATORIO PECUNIARIO

1. Il nuovo sistema di responsabilità gestoria di natura sanzionatoria	240
2. Struttura dell'illecito sanzionatorio pecuniario. La base oggettiva	243
3. La base soggettiva	244

CAPITOLO III

LA RESPONSABILITÀ GESTORIA A CARATTERE SANZIONATORIO PERSONALE

1. Dissesto finanziario e conseguenti responsabilità gestorie	245
2. Responsabilità politico-gestoria di amministratori di enti locali	246
3. Responsabilità tecnico-gestoria dei revisori dei conti	247
4. Struttura dell'illecito gestorio con sanzioni personali	248

SEZIONE II

LA GIURISDIZIONE CONTABILE

CAPITOLO I

CONCETTO E STRUTTURA DELLA GIURISDIZIONE CONTABILE O GESTORIA

1. Definizione e concetto di giustizia contabile o gestoria	250
2. Ambito della giurisdizione contabile o gestoria	251
3. Natura autonoma della giurisdizione contabile o gestoria	252
4. Caratteri della giurisdizione contabile o gestoria	253
5. Determinazione della giurisdizione. Questioni di giurisdizione	255
6. "Translatio iudicii" e rimessione in termini nel rapporto tra ordini giurisdizionali	257
7. Struttura della funzione giurisdizionale	258
7.1. Le Sezioni Riunite	258
7.2. Le sezioni d'appello	259
7.3. Le sezioni giurisdizionali regionali. La ripartizione delle competenze	260
8. L'Ufficio Requirente	263

9.	I rapporti con le altre giurisdizioni	265
9.1.	Rapporti con il giudizio penale	266
9.2.	Rapporti con il giudizio civile	267
9.3.	Rapporti con il giudizio amministrativo	269
9.4.	Rapporti con il giudizio tributario	270

CAPITOLO II

IL PROCESSO CONTABILE

1.	Il processo innanzi alla Corte dei conti ed il diritto processuale contabile	272
2.	Principi del processo contabile in senso stretto e “giusto processo”	274
3.	L’abuso del processo contabile	277
4.	Oggetto del processo contabile in senso stretto e tipologia	278
5.	Le udienze nel processo contabile	280
6.	Le capacità delle parti nel processo	281
7.	Svolgimento anomalo del procedimento	282
7.1.	Riunione e separazione dei giudizi	282
7.2.	La contumacia	283
7.3.	Sospensione ed interruzione	284
8.	Conclusione anomala del processo	288
8.1.	Estinzione	288
8.2.	Inammissibilità ed improcedibilità	290

CAPITOLO III

IL GIUDIZIO DI CONTO

1.	Il conto giudiziale	293
1.1.	Rendicontazione e conto giudiziale	293
1.2.	Agenti contabili	294
1.3.	Contenuto, documentazione ed oggetto dei conti giudiziali	296
2.	Presentazione del conto	298
3.	Il procedimento per resa di conto	304
4.	Istruttoria preliminare	306
5.	Fase dibattimentale e conclusione del giudizio	308
6.	I giudizi sui conti speciali	312

CAPITOLO IV

IL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ

1.	Acquisizione della “ <i>notitia damni</i> ” e istruttoria preliminare	315
1.1.	La “ <i>notitia damni</i> ”. L’autodenuncia	315
1.2.	Istruttoria preliminare	322
2.	Il contraddittorio preliminare	326
2.1.	Attività preprocessuale di parte	329
2.2.	Proroga del termine per la citazione e rinnovazione dell’invito	332
2.3.	Pregiudiziale parlamentare	334

3.	Il sequestro conservativo	335
4.	Le restanti misure cautelari. Il sequestro giudiziario	342
4.1.	I provvedimenti d'urgenza	342
5.	Introduzione del giudizio. Atto di citazione	344
5.1.	Costituzione delle parti e decadenze	348
5.2.	Successivi mutamenti della domanda	349
5.3.	Integrazione del contraddittorio	351
6.	Udienza e deliberazione	351
7.	Contenuto della sentenza	355
7.1.	Il regolamento delle spese e il rimborso stragiudiziale	356
8.	I procedimenti speciali di responsabilità	358
8.1.	Il rito abbreviato	358
8.2.	Il procedimento monitorio	360
8.3.	Il procedimento sanzionatorio pecuniario	362
9.	I procedimenti connessi	365
9.1.	L'azione revocatoria	365
9.2.	L'azione di nullità degli atti del pubblico ministero	368
9.3.	I giudizi di accertamento di responsabilità per dissesto di enti territoriali .	372
10.	La cosa giudicata e l'esecuzione delle sentenze di condanna	374
11.	I procedimenti ingiuntivi	378
11.1.	Il giudizio di opposizione	379

CAPITOLO V

I GIUDIZI CONTABILI IN UNICO GRADO

INNANZI ALLE SEZIONI RIUNITE

1.	Competenza funzionale delle Sezioni Riunite della Corte dei conti	380
2.	Introduzione e svolgimento dei giudizi	381
3.	Misure cautelari	383
4.	Conclusione del giudizio	383

CAPITOLO VI

I RESTANTI GIUDIZI CONTABILI AD ISTANZA DI PARTE

1.	Gli aspetti comuni	384
1.2.	Tipologia	384
2.	I giudizi tipici ad istanza di parte	386
2.1.	Giudizio per denegato rimborso di quote inesigibili d'imposta o di altri proventi erariali	386
2.2.	Giudizio in materia di ritenute cautelari su stipendi ed altri emolumenti di funzionari ed agenti. Il c. d. fermo amministrativo. Il procedimento analogo in materia di ritenuta cautelare per accertata responsabilità erariale	389
2.3.	Giudizio per l'interpretazione del titolo giudiziale (rinvio)	391
2.4.	Giudizio per alienazione di cauzione	391

3. I giudizi atipici ad istanza di parte	391
3.1. Azioni di accertamento	393
4. Lo svolgimento del processo	395

CAPITOLO VII

LA GIURISDIZIONE PENSIONISTICA DELLA CORTE DEI CONTI

1. Configurazione della giurisdizione pensionistica	399
1.1. Cenni storici	399
1.2. Ambito	401
1.3. Natura giuridica e caratteri	403
1.4. Oggetto	404
2. Esercizio della giurisdizione pensionistica	408
2.1. Composizione del giudice di primo grado. Il giudice monocratico	408
2.2. Questioni di giurisdizione	409
2.3. Competenza e “ <i>translatio iudicii</i> ”	409
3. Ambito della cognizione della giurisdizione pensionistica	411
4. Cognizione incidentale della giurisdizione pensionistica	414
5. Nozione di processo pensionistico	415
5.1. Principi del processo pensionistico	415
5.2. Problema della necessità di un provvedimento da impugnare	417
5.3. Istruttoria	418
5.4. Delimitazione del “ <i>thema decidendum</i> ”. “ <i>Mutatio</i> ” ed “ <i>emendatio libelli</i> ”	419
5.5. Applicazione delle disposizioni sul processo contabile	420
6. Introduzione del giudizio	420
6.1. Domanda giudiziale	420
6.2. Legittimazione attiva	423
6.3. Pluralità soggettiva ed oggettiva. Ricorsi collettivi e cumulativi	424
6.4. La difesa in giudizio	424
6.5. Instaurazione del giudizio. Costituzione di parte ricorrente	425
6.6. Istanza di prosecuzione dei giudizi pendenti	426
6.7. Istanze di prosecuzione e di riassunzione in caso di morte di persona fisica o di soppressione di ente pubblico	428
7. Costituzione di parte resistente. attività preparatorie della trattazione	429
8. Lo svolgimento dell’udienza	431
8.1. Preliminari dell’udienza di trattazione	431
8.2. Attività istruttoria	433
8.3. Interventi nel giudizio pensionistico	434
8.4. Dibattimento	435
9. La conclusione del processo	436
10. Esecutorietà delle sentenze pensionistiche	440
11. Le forme speciali di conclusione e di estinzione	440

CAPITOLO VIII

I PROVVEDIMENTI CAUTELARI NEI GIUDIZI AD INIZIATIVA DEGLI INTERESSATI

1. Misure cautelari nei processi pensionistici e contabili a istanza di parte	443
2. La sospensione dell'atto impugnato	443
3. Reclamo cautelare	446
4. Esecuzione dei provvedimenti cautelari	446

CAPITOLO IX

L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE NEI GIUDIZI AD INIZIATIVA DEGLI INTERESSATI

1. Giudizio di ottemperanza	448
1.1. Competenza per l'ottemperanza	449
1.2. Presupposti	450
1.3. Legittimazione e termini	450
1.4. Ambito del giudizio di ottemperanza	451
1.5. Trattazione e definizione del giudizio	452
1.6. Commissario "ad acta"	453
1.7. Rimedi avverso le decisioni di attuazione	454
2. Problemi interpretativi in sede di attuazione	455
3. Opposizione in sede esecutiva	455

CAPITOLO X

L'APPELLO

1. Le impugnazioni in generale	457
2. L'appello	459
2.1. Divieto di "nova" in appello	461
2.3. Soggetti legittimati nel giudizio di appello	462
2.4. Forma e contenuto dell'atto di appello	464
2.5. Termini e modalità dell'appello	465
2.6. Costituzione della controparte e appello incidentale	468
2.7. Effetto sospensivo dell'appello	470
2.8. Corso del giudizio e questioni incidentali	471
2.9. Cessazione del giudizio e sentenza d'appello	472
2.10. Giudizio di rinvio	472
2.11. Rito abbreviato in appello nei giudizi di responsabilità (rinvio)	473
2.12. Procedimento cautelare in grado di appello	474
2.13. Provvisoria esecuzione della sentenza contabile appellata	474
3. Le particolarità dell'appello pensionistico	475
4. Procedimento cautelare nell'appello pensionistico	477
4.1. Sospensione dell'efficacia della sentenza pensionistica impugnata	477

CAPITOLO XI

LE ALTRE IMPUGNAZIONI

1. La revocazione nel processo contabile	479
2. Il ricorso per cassazione	484
3. L'opposizione di terzo	487
4. Provvisoria sospensione della sentenza contabile impugnata in forma diversa dall'appello	489

CAPITOLO XII

LA RISOLUZIONE DI CONFLITTI E DI QUESTIONI.

LA CORREZIONE DI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI

1. Il regolamento di competenza	490
2. Il regolamento preventivo di giurisdizione	493
2.1. Misure cautelari in pendenza di regolamento di giurisdizione o di competenza	495
3. I conflitti di attribuzioni	496
4. Le questioni di costituzionalità delle leggi	497
5. L'interpretazione di norme europee e questioni di validità di atti comunitari ...	499
6. Le questioni di massima	502
7. Il giudizio d'interpretazione del titolo giudiziale	507
8. I procedimenti di correzione e d'integrazione di atti giudiziari	509
Legenda	511