RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1 - 2025

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Elisa Cavasino
Ines Ciolli
Giovanna Colombini
Vanessa Manzetti
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Francesco Bilancia
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Maria Alessandra Sandulli
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Francesco Bilancia
……..…….p.5

DOTTRINA

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, oggi
di Guido Rivosecchi ……..…… p. 15

Il giudizio di parificazione dallo Stato di diritto alla democrazia giurisdizionale
di Luca Longhi……..……..… p. 42

La responsabilità finanziaria: analisi di un mito
di Elisa D'Alterio……...… p. 53

La limitazione della giurisdizione della Corte dei conti, tra dubbi ermeneutici e problematiche (dis)applicazioni
di Giovanna Pistorio……..…… p. 77

Indici ISTAT e rapporto giuridico di rilevanza finanziaria: *Actio finium regundorum* tra giudice amministrativo e giudice contabile? (a margine di cass. SS.UU., n. 30220/2024)
di Sergio Foà e Antonio Chiarella ……..…… p. 101

Nomofilachia e giudizio di parifica: si torna indietro di un ventennio. Osservazioni critiche sulla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n 34/2024
di Mario Pischedda ……..……..……...….p. 123

Il principio *consent or pay* e il problema costituzionale di pagare con i dati
di Elena di Carpegna Brivio……..……..…… p. 144

Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi? (nota a Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024)
di Roberta Calvano……..…… p. 163

Contratti derivati, meritevolezza degli interessi ed <<effettività>> dell'operazione economica
di Gianluca Tarantino……..…… p. 175

L'*accounting standard overload* e lo *statement overload* nel contesto della pubblica amministrazione italiana
di Vincenzo Cordaro e Salvatore Cincimino……....……..p. 201

ATTUALITÀ

Tra Scilla e Cariddi: alcune considerazioni in merito all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti.
di Matteo Celsa ……..……..… p. 229

Il "potere di *soft law*" della corte dei conti europea: anomalia o normalità nell'unione europea?
di Dario Pio Muccillo ……..……...… p. 249

STORIA DELLA DOTTRINA

Introduzione alla lettura di Giovanni Guida…….……p.268

Capitolo II - Composizione della Corte dei Conti in "La Corte dei conti", Torino, Bocca, 1882, 160-164 *di Giovan Battista Ugo*

Titolo I “Istituzione e composizione della Corte e degli uffici da essa dipendenti” in "La Corte dei conti in Italia", ed. aggiornata, Milano, Vallardi, 1925, 70-77

di Edoardo Vicario

STORIA DELLA DOTTRINA

INTRODUZIONE ALLA LETTURA

di Giovanni Guida
Magistrato della Corte dei conti

«*Questa è dunque la questione generale: in che rapporto sta il passato col presente, o il divenire con l'essere? E su questo argomento gli uni insegnano che ogni epoca storica crea a se stessa, in maniera libera e discrezionale la sua esistenza e il suo mondo […]; e che sotto questo profilo non si deve sottovalutare nemmeno la considerazione del passato […]: la storia sarebbe quindi una raccolta di esempi politico-morali. Secondo l'insegnamento degli altri, non c'è alcuna esistenza umana del tutto autonoma e isolata: piuttosto, ciò che può apparire autonomo è, considerato da un'altra parte, anello di un tutto più alto. […] Ogni età di un popolo [dev'esser pensata] come la prosecuzione e lo sviluppo di tutte le epoche passate; e qualunque altra opinione è per questo motivo unilaterale: […] allora ogni epoca storica non produce da sé e discrezionalmente il proprio mondo, ma lo fa in comunione inscindibile con tutto il passato. […] La storia non è dunque soltanto una raccolta di esempi, ma l'unica strada per la vera conoscenza della nostra situazione*»[1].

Le parole di Savigny - senza dubbio uno dei principali giuristi tedeschi, fondatore della Scuola storica e contrario alla codificazione del diritto civile tedesco - appaiono di estrema attualità e consentono, in modo icastico, di evidenziare l'importanza dell'analisi e dell'approfondimento storico, in particolare, nei momenti di riforma dell'ordinamento.

In un momento, come noto e come approfonditamente segnalato anche più volte nelle pagine di questa Rivista, di profondo dibattito sulle funzioni della Corte dei conti e con una riforma, in corso di approvazione da parte del Legislatore, può essere allora utile rivolgere lo sguardo al passato, ritornando alle analoghe discussioni, che hanno caratterizzato l'approvazione della disciplina della Corte a seguito dell'unificazione dello Stato italiano.

In quest'ottica sembra fortemente esemplificativo e suggestivo il dibattito sull'introduzione e le funzioni del Pubblico Ministero contabile: nella contrapposizione dei due opposti orientamenti, qui resi riportando le tesi dell'Ugo e del Vicario, riemergono – pur nella diversità ordinamentale - tanti profili, che animano e accendono l'attuale dibattito: in via meramente cursoria, possono ricordarsi, l'utilità dell'istituzione/mantenimento di tale figura magistratuale, il livello di autonomia che allo stesso deve essere assicurata, la funzione precipua a tutela dell'erario e il riconoscimento di un'autonoma legittimazione ad impugnare i provvedimenti giudiziali.

[1] F. C. von SAVIGNY, *Über den Zweck dieser Zeitschrift*, in «Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft», I (1815), 2 ss., nella traduzione italiana di DE MARINI AVONZO F. (a cura di), *Savigny: antologia di scritti giuridici*, Bologna, 1980, 78 ss.

Capitolo II - Composizione della Corte dei Conti
in "La Corte dei conti", Torino, Bocca, 1882, 160-164

di Giovan Battista Ugo

139. Presso la Corte esiste un officio del Pubblico Ministero. E desso ammessibile?

Lunga al proposito fu la discussione impegnatasi in Senato all'epoca della elaborazione della legge 14 agosto 1862. Ed anzi l'alta Assemblea aveva unito col votare l'abolizione dell'instituto. Ritornata la legge alla Camera bassa l'ufficio del P. M. fu ripristinato, sebbene si ragguagliasse per dignità e stipendio, chi lo rappresentava, non al primo presidente, od a presidenti di Sezione, come presso la autorità giudiziaria, ma semplicemente ai consiglieri e si riducessero di non poco le mansioni affidategli nel primo progetto votato nel dicembre 1861.

Per la instituzione stanno i seguenti motivi: 1° L'ufficio del P.M. è necessario per chiamare gli agenti ritardatarii a rendere il conto, e proporre contro di essi le pene comminate dalla legge, le quali, abbiamo veduto spettare alla Corte, infliggere. *2°* È pure necessario nella fattispecie che si debba domandare l'annullamento delle decisioni dell'alto Consesso nell'interesse dello Stato. 3° Ed è opportuno che nei giudizi sulle pensioni ed in quelli dei contabili vi sia chi sostenga le ragioni delle Finanze, come vi sono coloro che contro di esse sostengono le proprie. 4° Inoltre il P.M. serve a mantenere le comunicazioni del Governo colla Corte. 5° Ed invigila perché i consiglieri[2] e gli impiegati bene compiano le mansioni loro commesse. D'altronde esso esiste in Francia come esisteva in Toscana ed in Napoli.

A noi pare che se ne possa, se ne debba anzi far senza. Il giudizio sui conti e quello altresì sulle pensioni non è a paragonarsi coi giudizii ordinarii, e non è quindi necessaria una apposita persona che patrocinii gli interessi dello Stato. Questo ha una garantia sufficiente nella imparzialità della Corte. Le sue mansioni pertanto si riducono a poche e di piccola importanza e non sono tali da occupare un alto funzionario, come domanderebbe la Corte.

Delle incombenze di P.M. si può incaricare uno dei componenti il Magistrato, e, per es., il meno anziano, come nel Belgio. L'unica difficoltà che si può elevare si è nel caso che sia necessario un annullamento nello interesse dello Stato; perocché non è. molto presumibile che un. consigliere e per sopraggiunta il meno anziano si voglia erigere a censore della Corte. Tuttavia l'esperienza dimostrò che i casi di annullamento sono molto rari, sebbene si debba tener conto anche di questa circostanza che quando vi è il P.M. il magistrato possa stare molto più guardingo per timore dei ricorsi per annullamento; cosa però che non si deve esagerare e quindi, per meri casi isolati e rarissimi, non è conveniente instituire un ufficio così importante, tanto più quando esistono contro di esso gravi ragioni.

Per le comunicazioni col Governo può benissimo servire il primo presidente, naturale rappresentante della Corte.

Il quinto motivo poi, anziché fare per la instituzione, è quello, a nostro avviso, per il quale la sì dovrebbe respingere. Le attribuzioni tutte della Corte, e fra esse altresì il giudizio sui conti, sono attribuzioni dì sindacato sull'opera del potere esecutivo. Ora, come si può egli concepire

---

[2]Diceva il Sen. Vacca; « Un'ultima considerazione, o signori, egli *è* certo che quando il Governo con ottimo consiglio si è terminato alla creazione di questo supremo Magistrato amministrativo, rivestito di cosi lati poteri, e quando gli ha conferito l'inamovibilità, dal primo esordire, il Governo ha bene il diritto, non dirò già di una sorveglianza censoria rispetto a questa Corte, la cui indipendenza sarà al di fuori di ogni restringimento, ma il diritto bensì di vigilarne le mosse, di impedirne i due pericoli che possono travagliare i corpi rivestiti di grandi poteri, o l'inerzia e l'atonia, o il trasmodare dai limiti suoi ed invadere» Atti Sen., Sess. cit., p. 628, col. II.

che il sindacando mantenga presso l'autorità sindacante chi la sorvegli e la richiami al dovere? Manifestamente l'officio del P.M. è in contraddizione colle incombenze e colla instituzione della Corte dei Conti.

Agli esempi tratti dagli altri paesi noi contrapponiamo quello del Belgio; la legge prussiana (n. 23) e la piemontese del 30 ottobre 1859, che pure, fece buona prova per due anni, e per quanto riguarda la Toscana ed il Regno di Napoli rispondiamo che colà la Corte giudicava pure del contenzioso amministrativo.

L'esempio poi della Francia, e tanto più ora, serve a poco. Anzitutto in quel paese dopo la rivoluzione avevano un certo qual timore della soverchia indipendenza dell'autorità giudiziaria, compresi come erano dell'ardire, che non si erano peritati non poche volte di addimostrare gli antichi Parlamenti. Di. qui un motivo per la instituzione di un rappresentante il potere esecutivo, il P. M., presso i giudici, affinchè li raffrenasse a tempo opportuno.

Più, il Thiers ci ha narrato (n. 13 in nota) quali paure si avessero all'epoca della elaborazione della legge sulla Corte. Esse erano certamente motivo per non trovare obbietti da opporre all'instituto del. P. M.

Il quale quindi in Francia più che altro dipende da ragioni storiche.

E poi lo stesso regolamento 28 settembre 1807 stabiliva, come si è veduto (n. 22), all'art. 43, che le funzioni del P.M. possono essere disimpegnate da un Consigliere maestro designato dal Ministero delle finanze. Inoltre recentemente (n. 22) si fece un passo più in là, statuendo addirittura che il Presidente della Repubblica designi non un consigliere maestro, ma due consiglieri referendari, *uno dei quali di seconda classe*, per il disimpegno delle incombenze di Procuratore Generale. Si dice nella mancanza del Procuratore Generale. Ma forse la mancanza sarà la regola sovranamente imperante.

Titolo I "Istituzione e composizione della Corte e degli uffici da essa dipendenti" in "La Corte dei conti in Italia", ed. aggiornata, Milano, Vallardi, 1925, 70-77

di Edoardo Vicario

18. Specialità di questa istituzione. — Riepilogando le cose dette nel numero precedente, possiamo dunque ritenere che il P.G. nell'esercizio delle attribuzioni che abbiamo chiamate necessarie, o *integra le udienze dei giudizi o completa una speciale procedura amministrativa,* che s'inizia su istanza e nell'interesse di privati; laddove invece, quando promuove una qualsiasi domanda giudiziale dinanzi alla Corte o ne impugna comunque una decisione o deliberazione, personifica, diremo quasi, l'Erario e la legge ed è *parte principale.*

Le sue conclusioni orali o scritte quasi mai però sono pronunziate in giudizi, in cui, di fatto o almeno virtualmente, esista un contradittorio indipendentemente da lui, perchè le amministrazioni dello Stato, in nessun caso, trovansi altrimenti rappresentate dinanzi alla Corte che per mezzo dello stesso P.G. Per cui, nei giudizi speciali istituiti dal P.G. egli è *attore* e conchiude poi all'udienza *anche quale Pubblico Ministero,* negli altri le conclusioni del P. M. sono nello stesso tempo la manifestazione della volontà di una delle parti interessate, non presente in giudizio[3].

[3] Solo nei giudizi sui conti dei Comuni e delle Provincie si può dire che esista un contradittorio indipendentemente dall'intervento del P. G.

Una tale condizione di cose è sembrata a qualcuno oltremodo strana, non essendo, a prima vista, ammissibile che un funzionario, il quale agisca e conchiuda in giudizio in nome della legge, sia implicitamente chiamato a conchiudere anche nell'interesse di una delle parti[4].

Noi però crediamo che questa lamentata contraddizione sia soltanto apparente e formale, e che esaminata, la cosa nella sua sostanza, l'istituzione del P.G. trovi invece piena giustificazione nella specialità della giurisdizione attribuita alla Corte dei Conti, e possa anche conciliarsi con le funzioni proprie del Pubblico Ministero. Ciò che dimostreremo partitamente.

Prima però vogliamo dire delle ragioni, per cui nel 1862 si volle che della Corte facesse parte un Procuratore Generale con le funzioni di P.M. Il ministro Bastogi aveva, in verità, concepito questo funzionario diversamente da come poi rimase nel testo definitivo della legge, volendo egli che il P. G. fosse interamente equiparato al Presidente della Corte, per grado e stipendio, ed intervenisse non soltanto negli affari contenziosi, quale P. M., ma anche in tutti gli altri servizi della Corte, per curarne la regolarità e la speditezza. A lui inoltre e non alla Corte sarebbe dovuto spettare la/vigilanza sulle pubbliche entrate.

Ciò forse determinò, nel Senato, quella recisa opposizione alla proposta ministeriale, di cui è traccia nelle relazioni scritte e nella pubblica discussione del progetto, e poté finanche indurre la Camera vitalizia a votare la completa soppressione del P. G. Sembrò, e secondo noi non a torto, che un rappresentante del governo presso l'organo di controllo, ausiliario del Parlamento, così come l'aveva ideato il Ministro, potesse menomare il prestigio della Corte. Nelle poche volte — disse il Senato — in cui la Corte, dovrà far da giudice, il consigliere meno

anziano potrà essere incaricato delle funzioni di P. M., come nel Belgio[5]. La Camera dei deputati invece, pur convenendo. nell'opportunità di limitare la portata della proposta ministeriale, non aderì interamente alla modificazione del progetto, votata dall'altro ramo del Parlamento. Non è vero — si legge nella relazione Martinelli — che in uno Stato come l'Italia, tanto più grande del Belgio, dopo la sua unificazione, gli affari contenziosi di competenza della Corte saranno così pochi da non giustificare un apposito rappresentante del P. M.; e d'altra parte ragioni d'ordine civile o giudiziario richiedono che anche in questi giudizi l'àm- ministrazione abbia un proprio rappresentante, che la possa validamente difendere. A queste si aggiunsero anche altre considerazioni d'ordine storico e costituzionale, per cui non sembrò opportuno di rompere le tradizioni di due dei maggiori ex Stati italiani, la Toscana ed il regno delle Due Sicilie, che presso le loro Corti dei Conti avevano già un Procuratore generale e con attribuzioni di grande importanza, nè si volle privare del tutto il potere esecutivo di un rappresentante presso l'organo del sindacato, il quale potesse, in ogni caso, contemperare le necessità del controllo preventivo con la responsabilità ministeriale; ebbe inoltre il suo peso l'esempio del vicino Stato francese, dove il P. G. esisteva da tempi lontani ed aveva fatto ottima prova, e le relative disposizioni della legge vennero finalmente approvate anche dal Senato, come adesso le troviamo.

Oggidì certamente .delle accennate ragioni l'unica che conservi ancora tutto il suo valore è quella che si riferisce alla *necessità di una rappresentanza giudiziale anche per*

[4] Il Vanni, nella sua citata monografia (n. 532) si esprime così: questo cumulo di funzioni attribuite al P. G., se rispondeva a concezioni d'altri tempi, oggidì devesi ritenere contradittorio; per cui ne guadagnerebbe la maestà della legge se lo sconcio fosse rimosso.

[5] Quest'opinione manifestata dal Senato mi offre l'occasione di aggiungere un'altra notizia sullo stato giuridico del P. G., di cui ho già parlato nel n. 14. Il P. G., per una consuetudine formatasi probabilmente in base a quello che si trova scritto negli atti Parlamentari, è stato sempre equiparato, a tutti gli effetti, ai consiglieri. Talché sinora i Procuratori Generali tutte le volte che siano stati assunti alla carica di consigliere, hanno preso posto, nella graduatoria, secondo la data dei loro decreti di nomina a P. G. In tal senso abbiamo anzi due pareri del Consiglio di Stato, l'uno del 29 dicembre 18S2 in sezione Finanze, l'altro del 20 gennaio 1883 in adunanza generale.

l'amministrazione, avendo le altre, col tempo o per l'evoluzione del nostro diritto pubblico, perduto quasi ogni importanza. Ma una simile necessità, che, ai giorni, nostri, presenta già di per sè stessa maggiore consistenza che per il passato, e sia per il cresciuto sviluppo della competenza contenziosa della Corte, sia anche perchè le persone interessate in siffatti giudizi quasi mai più vi rimangono assenti facendosi anzi spesso rappresentare da patrocinatori di professione, dev'essere attualmente considerata anche sotto un altro aspetto.

In virtù della legge di contabilità, la Corte non giudica più soltanto delle responsabilità degli agenti che maneggiano danaro od altri valori pubblici, quando questi presentino i loro conti giudiziali, essendo anche chiamata ad accertare le responsabilità amministrative, in genere, imputabili a qualsiasi ufficiale pubblico stipendiato dallo Stato.

Essa però non avrebbe modo di esercitare tale giurisdizione, ove non venissero istituiti appositi giudizi, mediante istanze giudiziali, notificate ai funzionari responsabili.

In simili procedimenti è sempre questa o quella amministrazione che, in sostanza, ha interesse di provocare la sanzione della legge, da parte della Corte dei conti; ma com'è facile comprendere, non potrebbe dirsi del tutto rispondente ai fini della legge stessa una procedura che lasciasse le amministrazioni interamente libere d'istituire siffatti giudizi quando e come sembrasse, loro necessario. La legge non stabilisce alcun limite per l'esercizio della giurisdizione della Corte; essa deve perciò spaziare liberamente nella ricerca delle responsabilità amministrative, per poter pronunziare la relativa sanzione a carico di chi spetti, chiunque esso sia. È del resto nella natura propria del nostro istituto la funzione di sindacare l'operato di tutti i funzionari, dalla base al vertice della gerarchia amministrativa.

Potrà quindi non essere pacifico nella dottrina, che la competenza contenziosa della Corte comprenda anche le responsabilità amministrative dei Ministri, ma è fuor di questione, secondo noi, che ove il caso si presentasse spetterebbe unicamente alla Corte di decidere su tale sua competenza. In ogni modo, come la Corte ha avuto già occasione di sentenziare, alla sua giurisdizione sono certamente soggetti i Direttori generali: per cui essendo, in sostanza, questi i capi effettivi delle singole branche dell'amministrazione, non v'ha dubbio che se l'iniziativa dei giudizi di responsabilità fosse riservata ai Ministri esclusivamente, l'accennata sanzione della legge non potrebbe dirsi assicurata in ogni caso. Ed oltre a ciò, per la fiducia onde deve essere circondato l'esercizio di questa giurisdizione speciale, sembra grandemente opportuno che. l'istruttoria di simili giudizi venga affidata a persona che vivendo fuori dell'amministrazione attiva e non avendo vincoli di sorta possa agire con la maggiore serenità ed in base soltanto alle prescrizioni di leggi, di regolamenti e d'istruzioni di servizio. Apprezzamenti equitativi sono certamente giustificabili in una materia come quella di cui.ci occupiamo, ma essi non possono competere, ed, in base alla legge, non competono effettivamente che solo alla Corte.

Ecco perchè, quando nell'interesse dell'erario e per il rigoroso rispetto della legge occorra integrare la funzione giurisdizionale della Corte, che ha carattere eminentemente sindacatorio, mediante speciali istanze giudiziali è indispensabile che attore di simili giudizi sia un funzionario che abbia caratteri e poteri analoghi a quelli riconosciuti allo. Corte medesima. Ciò apparrà anche più manifesto ove si rifletta che la Corte nell'esercizio delle sue varie attribuzioni ed in base ad atti e documenti che le vengano, comunque presentati, ha spesse volte occasione di rilevare essa stessa l'opportunità di speciali accertamenti, che possono condurre all'istituzione di appositi giudizi, a carico sia di contabili, sia di qualunque altro funzionario amministrativo. Niente quindi di più naturale e più rispondente ai fini della legge che con la comunicazione diretta di tali atti e documenti, la Corte affidi l'esame delle eventuali responsabilità ad un funzionario od ufficio del genere da noi or ora indicato.

Questo funzionario od ufficio deve però essere indipendente dalla Corte non meno che dall'amministrazione, e trarre quindi autorità e mandato unicamente dalla legge; perchè se

rappresentasse una delegazione fatta dalla Corte ad uno dei suoi componenti o ad altre persone, metterebbe in cattiva luce il nostro magistrato speciale, facendolo apparire come uno dei più condannabili fori del contenzioso amministrativo.

Il giudice dev'essere ed apparire assolutamente estraneo all'azione di chi sia chiamato a raccogliere e vagliare le circostanze di fatto e di diritto, atte a sostenere una domanda in giudizio.

La figura del Procuratore generale, quale la troviamo delineata nel nostro diritto positivo, soddisfa a tutte le suesposte esigenze? Se sì, sembraci ozioso sottilizzare e distinguere l'interesse dell'erario, ch'è poi quello della legge, dall'interesse delle singole amministrazioni, quale si manifesta di volta in volta, nei giudizi che si discutono dinanzi alla Corte. Bisogna invece aver presente soltanto che l'interesse dello Stato che forma oggetto di questi giudizi, pur avendo un contenuto economico, differisce dalle altre contestazioni erariali di competenza del giudice ordinario, avvicinandosi assai più a quegli interessi d'ordine politico e sociale, per i quali, nel campo del diritto penale ed in una parte di quello civile, la potestà governativa conserva integra la sua forza coattiva. Trattasi, in buona sostanza, di un interesse pubblico preminente qual è quello che si attiene alla conservazione del patrimonio dello Stato, e della necessità di costringere al risarcimento i funzionari responsabili dei danni ad esso arrecati. Perciò come non è strano, in materia penale, che il Pubblico Ministero, ci sia oppur no la costituzione di parte civile, sostenendo la pubblica accusa venga implicitamente a sostenere anche le ragioni della parte lesa, così non vi è nulla di anormale nel fatto che il P. G. della Corte dei Conti faccia anche la parte di difensore degli interessi di questa o quella amministrazione danneggiata.

E ciò se è vero in generale, per qualsiasi responsabilità amministrativa sottoposta al giudizio della Corte, lo è anche in particolare in materia strettamente contabile, ancorché a quest'ultimo riguardo la cosa .appaia meno evidente.

La nostra legge di contabilità infatti e quella sulla Corte dei conti mentre stabiliscono, in vista dell'assoluta specialità della materia, che in via normale l'esame delle possibili responsabilità dei depositari di valori pubblici, abbia luogo mercè la spontanea presentazione di appositi conti detti giudiziali, da parte di questi, non privano però la Corte del mezzo onde poter ugualmente giudicare di tali responsabilità, quando i contabili non adempiano all'obbligo della presentazione dei conti o si palesi comunque l'urgente necessità di .sottoporli a giudizio, indipendentemente dalla resa di detti conti, come nel caso di deficienze di cassa. Neppur qui potrebbe il giudice, come tale, direttamente o per mezzo di suoi delegati, svolgere un'azione attiva, accertando le varie gestioni da cui derivi l'obbligo della resa del conto, e procedendo eventualmente a quegli atti che sono necessari per tradurre i contabili in giudizio e condannarli, ove occorra. Ma il mezzo che abbisogna per la rigorosa osservanza del precetto di legge dev'essere necessariamente della medesima natura di quello che abbiam visto esser richiesto per l'esercizio della giurisdizione della Corte in materia non contabile, poiché trattasi sempre d'interessi erariali tutelati dalla funzione sindacatoria del supremo magistrato di controllo.

Ora a noi sembra che un apposito funzionario, che sieda presso la Corte ed abbia per legge la qualifica di Pubblico Ministero, come il Procuratore Generale, rappresenti quanto di meglio si possa ancora oggi concepire per raggiungere gli accennati fini. Forse la nomina di lui dovrebbe essere regolata diversamente, in modo da non farla dipendere dall'esclusiva ed incondizionata volontà del Governo; la sua posizione, di fronte al potere esecutivo, dovrebbe inoltre essere più solida; ma su questo non vogliamo fermarci, perchè come abbiamo anche altrove dichiarato, delle possibili riforme della legge del 1862 è anche troppe, data l'indole del nostro studio, se facciamo qua e là qualche cenno.

Preferiamo invece aggiungere un'altra considerazione sull'utilità di questo speciale rappresentante dell'erario. Egli sedendo presso la Corte può, meglio di qualunque altro

funzionario, seguirne l'indirizzo e non solamente in materia contenziosa, bensì anche in ogni altra sua manifestazione: e da ciò naturalmente trae profitto nell'esercizio del mandato a lui conferito dalla legge. Ed in un'epoca come la nostra, in cui per la cresciuta mole e complessità degli affari amministrativi e giudiziarii, tutte le attribuzioni dei pubblici ufficiali tendono a specializzarsi, non è certo poca cosa vedere supremi interessi dell'erario affidati, in una materia così speciale, sempre allo stesso funzionario, al quale per le ragioni anzidetto, devesi necessariamente riconoscere una competenza che invano si cercherebbe in altri.

Abbiamo di sopra accennato che l'esistenza del P. G. presso la Corte dei conti può inoltre conciliarsi con la funzione attribuita oggidì al Pubblico Ministero nei giudizi civili di competenza del magistrato ordinario. Ed infatti, è vero che la legge 28 novembre 1875, diversamente da quanto disponeva il Codice di proc. civ. del 1865[6] limita l'intervento del P. M. alle sole cause così dette matrimoniali, ma ciò riguarda unicamente le. conclusioni che il P. M. deve pronunziare come *parte aggiunta,* non i casi, in cui esso abbia la figura di *attore*, come risulta dall'espressa disposizione dell'art. 1 della legge. Nei giudizi civili, dunque, la legge prevede dei casi, nei quali l'osservanza del diritto obbiettivo non può farsi dipendere unicamente dalla volontà dei privati, essendovi anche un interesse sociale da tutelare, e consente al P. M. di promuovere apposite istanze dinanzi al magistrato[7]. Esiste cioè una zona intermedia, fra il campo del diritto penale e quello del vero diritto civile o privato, nella quale non può prescindersi dall'azione coercitiva dello Stato. E in detta zona devesi necessariamente far rientrare la materia di competenza della Corte, non ostante che interessata a promuovere la sanzione del magistrato sia, in sostanza, la pubblica amministrazione, avendo già visto perchè l'iniziativa di questi speciali giudizi non possa affidarsi esclusivamente all'amministrazione attiva.

E che il P. G. sia sempre attore, e quindi anche nella materia strettamente contabile, lo si desume facilmente da quello che abbiamo detto di sopra a proposito delle istanze per resa di conto. Finché i contabili adempiano il loro obbligo di presentare i conti e non si scoprano deficienze per le quali sia urgente provvedere, la legge ritiene sufficiente che il P. G. dia le sue conclusioni in un procedimento contenzioso che s'inizia e si svolge diremo quasi automaticamente; ma, in caso diverso, come abbiam visto, risorgere la sua figura in attore, ed egli chiama in giudizio i responsabili per farli condannare.

Nè si dica che l'essere i giudizi di competenza della Corte di natura economica impedisca dì considerarli alla medesima stregua di quelle cause civili, in cui l'intervento del P. M., come attore, è anche oggi obbligatorio, perchè un interesse pubblico, pel quale la legge abolitiva del contenzioso ritenne necessario conservare una speciale giurisdizione, con forme e facoltà tutte speciali, non può certo escludersi dal novero di quei diritti dello Stato, cui deve soccorrere una difesa esercitata a nome di tutta la società [8]

---

[6] L'art. 346 del Codice indicando le cause in cui Je conclusioni del P. M. dovessero ritenersi come necessarie, vi comprendeva quelle interessanti lo Stalo.

[7] Citerò, ad esempio, le contravvenzioni in materia eli alti dello stato civile (Articolo 404 Cod. civ.), e le speciali procedure attinenti all'inabilitazione e alla interdizione degli infermi di mente (art. 326 o. 333).

[8] A questo proposito, stimo opportuno riportare alcuni concetti esposti dal Mortara, nel suo «Commentario di proced. civile » (Vol. I. Libro f, Tit. I, n. 22 e seg.), parlando, in generale, della giurisdizione civile nello Stato libero:

«A torto fu scritto che lo Stato, come soggetto pubblico, investilo dell'autorità e della forza, non ha mai bisogno di provocare esso la garanzia giurisdizionale per l'attuazione dei propri diritti, cioè di farsi attore in giudizio. .....

«Non è solo per l'esercizio del diritto di reprimere i reati che l'attività degli organi dello Stato ha bisogno di promuovere la garanzia giurisdizionale …

Volendo quindi, con una definizione, riassumere quanto abbiamo esposto in riguardo alla funzione del Procuratore generale, diremo che *egli rappresenta l'erario pubblico e la legge e può quindi considerarsi come uno speciale rappresentante del Pubblico Ministero.*

Fra le sue attribuzioni, quella che oggidì ne costituisce la vera ragione d'essere, e per cui, se alla pubblicazione della legge di contabilità non fosse già esistito, presso la Corte dei conti, un ufficio del P. M., sarebbe stato necessario crearlo, è appunto la facoltà a lui riservata d'istituire giudizi speciali contro funzionari che altrimenti non potrebbero essere giudicati dalla Corte. Gli altri compiti spettanti al P. G., in materia di conti giudiziali e di pensioni, e la facoltà riconosciutagli di potere, al pari dei privati, impugnare le decisioni della Corte, mentre ne completano la figura, si giustificano sufficientemente con la necessità di dare all'amministrazione una rappresentanza effettiva tanto nei giudizi quanto in alcune speciali, pratiche amministrative di competenza della Corte, senza l'intervento di altri funzionari, mercè cui non sarebbe, d'altra parte, meglio provveduto al bisogno[9]

«Se le norme del diritto privato, nelle relazioni fra i privati, stanno a tutela delle loro particolari utilità, non può certo scambiarsi con una utilità di simil genere quella che, in un rapporto di diritto privato, concerne lo Stato perchè le facoltà e le azioni a questo spellanti contengono sempre un elemento necessario di utilità generale …
«Non può costituire obbiezione la circostanza che in taluni degli accennali casi siano concedute forme speciali, più economiche o meglio appropriate all'esercizio della giurisdizione o che questa sia deferita ad organi diversi dagli ordinari: simili contingenze non tolgono né scemano il valore della generale considerazione suesposta ».

[9] Fuori d'Italia, noi sappiamo che solo la Francia ed il Belgio hanno l'ufficio del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti. Ma ciò non deve recar maraviglia e far dubitare della utilità del nostro Procuratore generale, perché nessuna legislazione straniera, almeno che io sappia, ha una disposizione così generale ed esplicita sulla responsabilità pecuniaria dei funzionari verso lo Stato, come quella contenuta nell'art. 67 della nostra legge di contabilità. La giurisdizione delle altre Corti dei conti é molto più limitata, e riguarda soltanto i contabili o tull'al più anche gli ordinatori, come in Francia, od anche i funzionari di vigilanza e controllo, come nel Belgio; per cui la vera ragione d'essere di questo speciale funzionario si può dire che manchi nella maggior parte degli altri Stati