



Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di European Administrative Law

*Il giudizio di conto tra funzione
sanzionatoria e garanzia contabile: un
processo "ibrido"?*

Chiar.mo Prof. Aristide Police

RELATORE

Chiar.ma Prof. ssa Silvia De Nitto

CORRELATORE

Armando Biffi
matricola n. 167173

CANDIDATO

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

INDICE

Introduzione.....	p. 3
--------------------------	-------------

CAPITOLO I

Giudizio di conto e giudizio di resa del conto: natura, funzione e inquadramento sistemico

- 1. Origini, fondamento e finalità dei giudizi sui conti..... p. 5**
- 2. Il giudizio di conto: struttura, soggetti, obblighi del contabile..... p. 14**
- 3. Il giudizio di resa del conto: presupposti e differenze funzionali... p. 27**
- 4. Il quadro normativo nel Codice di Giustizia Contabile..... p. 31**

CAPITOLO II

La trasformazione del giudizio di conto: dalla struttura inquisitoria al modello “ibrido”

- 1. Il modello tradizionale privo di contraddittorio: logica del controllo e
funzione ordinatoria..... p. 37**
- 2. La progressiva emersione del contraddittorio nel giudizio di conto:
partecipazione difensiva e dialettica endoprocessuale p. 42**
- 3. I profili afflittivi e sanzionatori “di fatto”: mancata resa, irregolarità e
accertamento delle differenze p. 53**

4. L'impatto dell'art. 6 CEDU sulla metamorfosi del giudizio di conto:
prime aperture e criteri applicativi p. 61

CAPITOLO III

Le garanzie CEDU e le loro ricadute sul sistema dei giudizi sui conti

1. L'art. 6 CEDU quale parametro intraneo nei giudizi sui conti e la
giurisprudenza convenzionale rilevante..... p. 69
2. Effetti delle garanzie CEDU nel giudizio di conto: onere della prova,
partecipazione, tempi, poteri istruttori..... p. 82
3. Le ricadute sulla contabilità pubblica: modifiche nelle prassi di
controllo e nella posizione dell'agente contabile p. 91
4. Impatto sull'operato degli agenti contabili: doveri, cautele, obblighi di
documentazione e rischi di responsabilità..... p. 97

CONCLUSIONI..... p. 101

BIBLIOGRAFIA..... p. 105

INTRODUZIONE

È dato constatare come il giudizio di conto avanti la Corte dei conti, assunto nella presente tesi quale segmento non accessorio ma strutturalmente rivelatore, si stagli quale luogo privilegiato di osservazione di una trasformazione che non addiviene per mutamento dichiarato della natura dell'istituto, né per sostituzione improvvisa del paradigma, bensì per progressivo addensamento dell'incidenza che il giudizio è chiamato a produrre. Sicché la sua grammatica primiera, storicamente imperniata sull'oggettività del riscontro e sulla recessività della conflittualità, viene a misurarsi con conseguenze che, stabilizzandosi, rendono non più presupponibile, quale dato tacito, la sufficienza della sola autodescrizione ordinatoria del modello.

Ciò posto, l'angolo visuale prescelto non consiste nel denunciare un difetto genetico dell'istituto, né nel contrapporre al modello tradizionale un paradigma alternativo. Si procede, piuttosto, alla disamina delle condizioni di compatibilità interna del giudizio di conto, assumendo come asse ordinante la relazione tra funzione ed effetti, e mostrando come lo scarto non si produca perché le categorie tradizionali siano "sbagliate", ma perché divengono, per cangiamento dell'incidenza, insufficienti a contenere l'intero fenomeno senza residui, con la conseguenza che ciò che in origine poteva operare senza attrito viene a esigere, allo stato, una verifica che non può essere sostituita da mere dichiarazioni di principio.

Per quanto attiene al diritto convenzionale, l'art. 6 CEDU non è assunto quale correttivo esterno deputato a supplire a un interno manchevole, né quale automatismo espansivo di garanzie che, per ciò solo, si imporrebbero al rito. Esso è assunto, invece, quale parametro intraneo, idoneo a rendere giuridicamente nominabile la soglia oltre la quale la compatibilità tra forma e incidenza non può più essere presupposta, imponendo di misurare la densità delle garanzie sulla densità degli effetti e non sul lemma ordinatorio con cui il modello tende a descriversi. A fortiori, l'evocazione del "giusto processo" non assume valore correttivo se non là dove l'incidenza, divenuta stabilizzante, renda appalesabile una

frizione che la neutralità formale non riesce più a elidere, né a tenere in ombra mediante la sola continuità terminologica.

Per quanto concerne la delimitazione dell'oggetto, la trattazione resta imperniata sul giudizio di conto e sul giudizio di resa del conto, nella misura in cui quest'ultimo consente di porre a fuoco la relazione tra obbligo di rendicontazione, attivazione del circuito di verifica e conseguenze dell'inerzia. Non può sottacersi, tuttavia, che la prossimità sistemica con altri giudizi contabili impone un uso sorvegliato dei raffronti: il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non costituisce oggetto della presente disamina se non nei limiti in cui, quale termine di confronto, consente di discernere la specificità del giudizio di conto e la sua collocazione in una zona intermedia, nella quale la forma permane ancorata al controllo purtuttavia gli effetti tendono a produrre stabilizzazioni che rendono più difficile conservare, senza attrito, la tradizionale recessività della dimensione conflittuale.

La struttura dell'elaborato segue un andamento irreversibile, nel quale ciascun capitolo è autonomo ma logicamente incompleto senza il successivo. Nel primo capitolo si ricostruiscono natura, funzione e inquadramento sistemico del giudizio di conto e del giudizio di resa del conto, al fine di rendere intelligibile la grammatica originaria del modello e la coerenza della sua impostazione non paritaria in un regime di contenuta incidenza. Nel secondo capitolo si dà conto della trasformazione del giudizio di conto, dalla struttura inquisitoria del paradigma tradizionale alla progressiva emersione di un modello "ibrido", nel quale l'affiorare del contraddittorio non opera come conversione piena in processo di parti, ma come sintomo di uno scarto crescente tra forma e incidenza, scarto che si manifesta anche nella dimensione afflittiva "di fatto" quale esito evolutivo e non quale finalità teleologicamente assunta. Nel terzo capitolo, nel solco di tale scarto, l'art. 6 CEDU è assunto quale parametro di lettura delle aporie che il cangiamento degli effetti rende intranee al modello, e se ne scrutinano le ricadute sulle garanzie e, più in generale, sul sistema dei giudizi sui conti, nella misura in cui la tendenza alla procedimentalizzazione e alla giurisdizionalizzazione del controllo rende sempre più problematico il confine tra controllo e giurisdizione.

Ne deriva che la presente introduzione non anticipa un esito in senso dimostrativo, né propone soluzioni correttive. Delimita l'oggetto e la postura metodologica, chiarendo che l'intero percorso è orientato a rendere inevitabile, per accumulo ordinato di aporie, la necessità di una rilettura della compatibilità tra struttura del giudizio di conto, qualità dell'incidenza e sistema delle garanzie, così che la conclusione emerga per saturazione e non per proclamazione.

CAPITOLO I

GIUDIZIO DI CONTO E GIUDIZIO DI RESA DEL CONTO: NATURA, FUNZIONE E INQUADRAMENTO SISTEMICO

SOMMARIO: 1. Origini, fondamento e finalità dei giudizi sui conti. – 2. Il giudizio di conto: soggetti, struttura, obblighi del contabile. – 3. Il giudizio di resa del conto: presupposti e differenze funzionali. – 4. Il quadro normativo nel Codice di Giustizia Contabile.

1. Origini, fondamento e finalità dei giudizi sui conti

Gran Bretagna del 1066 e, seppur cronologicamente posteriore, Regno normanno di Sicilia del 1130 sono i crogiuoli delle prime forme organizzate di controllo pubblico sulle risorse finanziarie. Rinveniamo, infatti, tra l'XI e il XII secolo, a partire dalla conquista normanna, una progressiva affermazione di modelli di Stato accentrato, caratterizzati da un'amministrazione stabile e da apparati istituzionali capaci di esercitare un controllo continuativo sulla gestione delle entrate e delle spese pubbliche¹.

¹ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

La disamina di tale contesto conduce, tanto in Inghilterra quanto in Sicilia, a stagliare una linea tra le innovative impalcature amministrative di giovane emersione, ed il regime delle precedenti forme di gestione patrimoniale di tipo personale o feudale². È a Londra che, intorno alla metà del XII secolo, prende forma l'Exchequer: un ufficio centrale deputato all'amministrazione finanziaria del regno, nel quale si cumulano funzioni di registrazione, verifica e controllo dei conti dei funzionari regi, affiancandole a competenze di natura giurisdizionale. Analogamente, nel regno normanno di Sicilia, a Palermo, la capitale, vengono a svilupparsi gli organi centrali dell'amministrazione finanziaria e giudiziaria.³ Gli stessi si inseriranno in un assetto istituzionale fortemente accentrato e caratterizzato dal controllo delle risorse economiche come elemento essenziale dell'esercizio del potere sovrano.

Nella cornice di questi ordinamenti, dotati di apparati amministrativi e giudiziari sufficientemente evoluti, viene concepita una forma embrionale di controllo formalizzato sulla gestione del denaro pubblico. Questo pone il fondamento di una discontinuità rispetto al passato, nel quale gli incaricati di tale controllo svolgevano esclusivamente verifiche di carattere politico e personale. L'esercizio della funzione di controllo attraverso forme di giurisdizione contenziosa sui conti dei funzionari incaricati della gestione economica risponde a un'esigenza funzionale, ma si vincola a un ordinamento capace di sostenerne la struttura e di governarne l'istituzione⁴. Questa organizzazione di matrice normanna pone i fondamenti per lo sviluppo di un controllo contabile che, negli anni successivi, assumerà sempre più una dimensione giurisdizionale.

È necessario, ora, volgere l'attenzione all'organo denominato *Curia Regis ad Scaccarium* (in inglese: *Exchequer*), che, in Inghilterra, dopo nove secoli di esercizio e numerose riorganizzazioni strutturali e funzionali, fu trasformato in una

² A. Giuffrida, *La gran Corte dei conti ne' domini al di là del faro e il nuovo modello delle procedure giurisdizionali di controllo amministrativo-contabile nella sicilia dell'800*, Atti del Convegno di studi Palermo, 29 novembre 2012

³ H. Takayama, *Central Power and Multi-Cultural Elements at the Norman Court of Sicily*, in *Mediterranean Studies*, 2003, vol. XII.

⁴ G. Landi, *Istituzioni di Diritto Pubblico del Regno delle Due Sicilie*, A. Giuffrè, Milano, 1977, Vol. II.

specifica divisione della *High Court of Justice dal Judicature Act* del 1873, per poi essere successivamente soppresso nel 1880, con la traslazione dei suoi poteri giurisdizionali alla *Queen's Bench Division*⁵. L'*Exchequer* rappresenta la più rilevante innovazione istituzionale portata dai normanni: un organo la cui creazione fu finalizzata alla gestione, verifica e rendicontazione delle entrate regie. Si riuniva due volte l'anno e sedeva a un tavolo adornato di una tela rappresentante una particolare tipologia di abaco a scacchiera, denominata "*Auditor use form*", che veniva utilizzata per i calcoli e la verifica dei conti. Rinveniamo, quindi, qui le origini della denominazione dell'organo nel termine "*scaccarium*", e sarà dal XII secolo in poi che, con tale termine, non ci si riferirà più soltanto allo strumento di lavoro utilizzato, ma all'istituzione stessa.

Nel voler rimembrare la sua dimensione più procedimentale, si rende necessario delineare alcuni passaggi centrali nell'interrelazione con l'odierno giudizio di conto, considerabili come la genesi dello stesso. Primo fra tutti, lo svolgimento dell'udienza, la quale si teneva in un'aula del castello di Westminster, ove, per l'appunto, si trovava il tavolo dello scacchiere.⁶ Entrato lo sceriffo, questi prestava giuramento e veniva formalmente accusato di detenere denaro della Corona. Volendosi soffermare sull'udienza e sui suoi tratti precipui, si svilupperà di seguito un'attenta disamina delle fasi della stessa. Essa si svolgeva secondo un modello spiccatamente inquisitorio ed era connotata dal contraddittorio tra il tesoriere, quale rappresentante dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'integrità delle finanze statali, e lo sceriffo, responsabile della redazione di una puntuale rendicontazione della propria attività di gestione finanziaria.

L'udienza si articolava in una prima fase di resa e registrazione: il tesoriere domandava allo sceriffo se questi fosse pronto a rendere il conto e richiedeva l'indicazione delle spese dell'anno; ove coincidenti con quelle dell'anno precedente, esse venivano poi inserite nel *rotulus annalis*, mentre, per le voci variabili, si procedeva a specifica interlocuzione (ad esempio, per i costi autorizzati

⁵ L. Delisle, *Des Revenus Publics en Normandie, au Douzième siècle*, in *Bibliothèque de l'École des Chartes*, Vol. V, (1848-1849).

⁶ T. Madox, *The history and antiquities of the Exchequer*, 1711

mediante *royal writ*, relativi a opere civili o militari)⁷. Esaurita la rendicontazione, si apriva la fase di verifica delle eventuali rimanenze: pur nella partecipazione collegiale, il fulcro operativo era il calcolatore, che, mediante abaco e *counters*, effettuava le operazioni aritmetiche; all'esito, in assenza di ammanchi, il collegio pronunciava il discarico, mentre, in caso contrario, lo sceriffo rispondeva con il patrimonio e, in ipotesi di rifiuto, con la libertà personale⁸.

È quindi, all'esito di questa disamina, cristallino come tale forma di giudizio innanzi all'*Exchequer* costituisca, in realtà, la primordiale sagoma dell'odierno giudizio di conto. Ciò è sottolineato dall'immane relazione intercorrente fra i due istituti, che ne definisce la preordinazione a una funzione di controllo, seppur sotto le spoglie di una giurisdizione contenziosa dal carattere formale.⁹

È possibile, quindi, rinvenire come le prime forme di giudizio sui conti abbiano assunto il carattere di risposte progressive, venute a delinearsi nel corso della maturazione di un ordinamento giuridico bisognoso di solide strutture amministrative. Tale processo ha condotto, infatti, alla separazione tra la gestione delle risorse e la titolarità del potere politico. Viene così resa evidente l'esigenza di un controllo che non si esaurisca in valutazioni occasionali ovvero personali, ma che sia caratterizzato da continuità, oggettività e formalizzazione. In tale contesto, non si ravvisano le sembianze di un mero antecedente cronologico, bensì quelle di un'esigenza ordinamentale destinata a evolvere nel tempo.¹⁰ È, dunque, muovendo dalla saldezza di tale consapevolezza che si indagherà il fondamento dei giudizi contabili, quale ragione sistemica che ne giustifica l'esistenza e la funzione all'interno dell'ordinamento, prescindendo, in questa sede, dalle specifiche modalità strutturali attraverso le quali tali giudizi trovano concreta attuazione, poiché le stesse saranno oggetto di trattazione successiva.

⁷ *Dialogus*, II, V, E.

⁸ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁹ M. Cantucci, *Il giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato*, CEDAM, Padova, 1958.

¹⁰ V. Tango, voce *Corte dei conti*, in *Digesto italiano*, UTET, Torino, 1899-1903, tomo VIII.

Il giudizio contabile non nasce come strumento di disciplina di un soggetto, né per punire una condotta, il suo ruolo è ben definito da esigenze più generali, strutturali e ordinanti: nasce perché l'ordinamento, una volta divenuto complesso, non può più tollerare una gestione non controllata delle risorse finanziarie. L'accezione che quindi bisogna dargli è quella di replica ad un ordinamento che abbisogna di struttura, un bisogno che possiamo qualificare come intraneo alla forma di Stato accentrato, connesso direttamente alla complessità amministrativa di derivazione evolutiva, possiamo considerarlo come una spontanea ed inevitabile conseguenza ordinamentale del superamento di una certa soglia di organizzazione¹¹. Negli ordinamenti più articolati si svilupperà una naturale moltiplicazione dei centri di spesa che renderà di centrale importanza lo sviluppo di una forma di controllo stabile. Si coglie l'opportunità di evidenziare nuovamente, in questa opportuna sede, che il giudizio contabile non nasce come strumento sanzionatorio né di disciplina soggettiva, ma come tecnica di tenuta dell'ordinamento in presenza di una gestione finanziaria strutturalmente separata dal potere politico.

Nella gestione personale precedente all'istituzione del giudizio contabile, infatti, il patrimonio pubblico si confondeva con quello del detentore del potere, creando una mala gestione generale data dalla discrasia dell'organizzazione di tale ambito. Si tratta di un controllo a carattere completamente politico-fiduciario che, di converso, non restituisce risultati oggettivi in ipotesi alcuna, nemmeno la migliore poiché carente di considerazione di un criterio di vitale importanza: la distinzione tra uso legittimo ed uso arbitrario delle risorse.

Con l'evoluzione degli ordinamenti accentrati, questa coincidenza diventa funzionalmente insostenibile, le risorse aumentano, la stabilizzazione dell'apparato amministrativo e la moltiplicazione delle finalità pubbliche costringono ad un totale e concreto cambio di rotta. La distinzione, quindi, non nasce per ragioni etiche, ma per ragioni di efficienza e tenuta del sistema perché, per l'ordinamento complesso,

¹¹ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, cit.

la commistione tra potere politico e gestione delle risorse economiche è un fattore discrasico.

Il controllo contabile non emergerà come un limite a quel potere politico di cui sopra, né come un sindacato sull'indirizzo perché non interferisce con la scelta delle finalità. Esso interverrà a valle per quanto attinente la gestione delle risorse destinate proprio a quelle finalità che l'indirizzo definisce. Questo si dipana, a fortiori, in una forma di riequilibrio tra potere e responsabilità che renderà possibile l'esercizio del potere politico senza che questo sia inquinato dalla valutazione di rischio gestionale. Questo nuovo meccanismo di controllo contabile sarà foriero non di una riduzione del potere, bensì, di un esercizio condizionato alla rendicontabilità della gestione delle risorse dello stesso.

Qui si manifesta, il primordio dell'esigenza di un'evoluzione per poter rispondere a questa insufficienza ed inefficienza. Verrà quindi a profilarsi con chiarezza un concetto semplice: il giudizio contabile presuppone che il denaro pubblico non sia più “di qualcuno”, ma “di qualcosa”, cioè dell'ordinamento.

Approfondendo quanto detto pocanzi, si intende articolare in modo più puntuale il concetto secondo cui il denaro pubblico veniva, in origine, confuso con il patrimonio del detentore del potere. In tale ottica, è possibile sviscerare la trasformazione ontologica che il denaro subisce, passando da “di qualcuno” a “di qualcosa”. Nel primo caso, non viene a definirsi un chiaro confine idoneo a delimitare i margini logici di un controllo oggettivo, quale diretta conseguenza della mancanza di un termine di riferimento impersonale rispetto al quale misurare la gestione.

Con l'emersione di ordinamenti più complessi, dotati di bisogni più specifici e settoriali, accade tuttavia qualcosa di qualitativamente diverso. La novella idea sopra richiamata di “denaro di proprietà di qualcosa” viene a scomporsi in una triade di concetti, che possono essere così qualificati: a) il denaro è ora ritenuto un'entità scevera dalla persona che lo maneggia; b) il denaro viene astratto dalla sfera individuale; c) il denaro diviene risorsa funzionale a fini che trascendono il

singolo gestore. La separazione tra indirizzo e gestione precede il giudizio contabile; quest'ultimo ne è una conseguenza logica, non la causa.¹²

Ciò posto, occorre segnalare come il giudizio di conto non crei dal nulla tale trasformazione, ma la presupponga, poiché esso è possibile soltanto laddove il denaro pubblico sia concepito come bene dell'ordinamento.¹³ Muovendo dall'idea di "denaro di qualcosa", è ora opportuno domandarsi che cosa tale locuzione testuale significhi. Una prima risposta logica emerge nell'individuare quel "qualcosa" in un'entità astratta e impersonale. L'ordinamento diviene, così, titolare di una funzione ben specifica: la gestione del denaro pubblico secondo regole verificabili e vincolata a finalità predeterminate. Il giudizio contabile non nasce per punire ma per riallineare gestione e funzione e, a riprova di ciò, è possibile sottolineare come la dimensione giurisdizionale emerga come mezzo, non come fine.

Si sgretola, pertanto, il concetto di proprietà dello Stato in senso proprietario: la concezione muta e il denaro si configura come uno strumento dell'ordinamento per il perseguimento dei suoi fini. È proprio in questo passaggio che si comprende, a livello teorico, ciò che giustifica la necessità del giudizio contabile. Ne discende logicamente un classico modello del tipo "se A, allora B": se il denaro appartiene all'ordinamento, allora è necessario che quest'ultimo verifichi come esso venga gestito; tale verifica, giocoforza, non può che essere oggettiva e assumere forme stabili, formalizzate e imparziali¹⁴.

È importante, ora, dopo aver ricostruito il perché strutturale ed ordinamentale dell'esistenza del giudizio di conto, volgere lo sguardo per identificare verso dove questo si stia muovendo, quale sia la sua funzione teleologica che ne giustifica e guida la permanenza e l'attualità.

¹² M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, cit.

¹³ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

¹⁴ R. Remotti, *In tema di giudizio di conto innanzi la Corte dei Conti*, in *Ratio Iuris*.

Dottrina e giurisprudenza ci permettono di rinvenire quattro linee direttrici, delle quali si svolgerà una dettagliata disamina.

Prima fra tutte, la funzione di garanzia dell'ordinamento: da intendersi come un presidio cardine di legalità e verifica per quanto involge la gestione del denaro pubblico destinato alle finalità predeterminate dall'ordinamento. Possiamo quindi definire questa prima funzione come quella che permette al giudizio di conto di essere utilizzato quale strumento finalizzato alla salvaguardia dell'ordine pubblico all'interno della macro-area della finanza pubblica¹⁵.

Si tratterà ora della seconda funzione, quella di responsabilizzazione del gestore. La denominazione della funzione stessa ci permette già d'ora una disamina logica a partire dalla locuzione "responsabilizzazione". Non è complesso, infatti, comprendere come la consapevolezza di un controllo oggettivo e volto alla verifica di quanto svolto dal gestore dia come risultanza una maggiore diligenza e correttezza nell'ottemperare ai propri incarichi da parte di questi. Attenzionando nuovamente il termine "responsabilizzazione", si rende possibile ulteriormente scorgere come questo suggerisca immediatamente l'idea di una mansione di importanza generale, e non la persecuzione di un mero interesse personale. Di queste vie risulta semplice ricollegarsi alla pubblicità di quel denaro¹⁶: fondi pubblici, gestiti da un'articolazione delle istituzioni che persegue non finalità proprie, bensì le finalità dello Stato, plasmate e poste a servizio della collettività.

Addivenendo alla terza funzione, si rende necessario trattare di prevenzione e di deflazione. La terza funzione è, infatti, definita preventiva perché, come suggerisce l'appellativo stesso, è volta a prevenire il possibile danno erariale derivante da una *mala gestio* delle risorse pubbliche. Il solo obbligo di dover rendere conto – tramite la presentazione del conto giudiziale – innesca un meccanismo di auto-selezione delle condotte: è più probabile che vengano evitate azioni borderline o rischiose. Si realizza, quindi, una funzione pedagogica-sistemica, in quanto il giudizio stabilisce

¹⁵ Corte cost., 21 maggio 1975, n. 114: "Il controllo si giustifica proprio in quanto riferito a risorse pubbliche [...] che debbono essere impiegate a beneficio della collettività e secondo le regole stabilite".

¹⁶ Corte dei conti, *Relazione inaugurale PG 2022*: "Il giudizio di conto assicura la tracciabilità e la trasparenza delle gestioni finanziarie".

uno standard comportamentale positivo, imitabile e consolidato, che sfocia nella cosiddetta prevenzione sistemica¹⁷.

Deflattiva, invece, perché restituisce un effetto deflattivo della giurisdizione risarcitoria per danno erariale. Questo è interconnesso a un fattore cronologico: quando il giudizio di conto realizza la sua funzione, non si rende necessaria l'apertura di un procedimento per responsabilità amministrativa. Viene a chiudersi ogni ulteriore controversia con la parifica del conto, che certifica processualmente la regolarità della gestione. Si rinviene, quindi, nella deflazione il carattere di filtro fisiologico attuato mediante il giudizio di conto¹⁸. *Ad ultimum*, la trattazione della funzione sistemica e costituzionale è posta a presidio del principio, fra gli altri, di responsabilità pubblica, ai sensi degli artt. 28, 97 e 103 Cost.¹⁹ Quest'ultima funzione consente di rinvenire una matrice costituzionale dello strumento oggetto di trattazione: il giudizio di conto è, infatti, da considerarsi un mezzo deputato alla tutela del patrimonio pubblico²⁰. Essa emerge come punto di unificazione e di raccordo delle funzioni precedenti, con una trasversalità che le consente di chiudere il cerchio, collegandole alla sfera costituzionale²¹.

Ciò posto, l'ancoraggio costituzionale del giudizio di conto, pur idoneo a chiarirne la ratio di tutela del patrimonio pubblico, non esaurisce la disamina del suo assetto effettivo. La successiva codificazione, pur presentata come sede di razionalizzazione, si è sovente arrestata sulla soglia del riordino e dell'adeguamento ai principi del giusto processo, con un accento precipuo sulle garanzie dell'incolpato contabile. Ne discende che la legittimazione funzionale del modello può coesistere con una discrasia tra categorie descrittive e dinamiche procedurali, discrasia che non è elisa dall'operazione codicistica, ma ne resta intranea.

¹⁷ Corte dei conti, *Quaderno n. 3/2023 – I conti giudiziali*: “L'esistenza stessa del giudizio di conto produce un effetto preventivo, costringendo l'agente ad agire con maggiore cautela”.

¹⁸ F.G. Scoca, *Giustizia contabile*, Giappichelli, 2017: “La funzione del giudizio contabile non è solo repressiva, ma anche prevenzione dell'illecito e razionalizzazione della gestione”

¹⁹ R. Ulini, *La funzione del giudizio di conto tra legalità e buon andamento*, Jovene, 2018.

²⁰ V. Tenore, *Il giudizio di conto e altri giudizi a istanza di parte*, in *Diritto & Conti*, 2020: “Si tratta di un giudizio che si inserisce nel circuito costituzionale delle garanzie a tutela del patrimonio pubblico”.

²¹ F. Gallo, *Il sistema della responsabilità contabile*, Giuffrè, 2014.

È dunque agevole riscontrare, sviluppando una vagliatura più approfondita, la presenza di molti dei principi costituzionali – nonché di quelli di cui alla legge 241/1990 – tra cui, per citarne alcuni: imparzialità, buon andamento, partecipazione e contraddittorio²², tanto nella giurisprudenza attinente al giudizio di conto quanto nelle fonti normative che ne disciplinano lo svolgimento²³.

Alla luce di quanto precede, è possibile – compiendo qualche passo indietro sul piano cronologico – constatare come il giudizio di conto, transitando da un controllo personale a uno istituzionale, formalizzato e oggettivo, abbia attraversato successive fasi di affinamento, mantenendo però integra la sua *ratio* originaria. Esso riveste oggi una funzione irrinunciabile e strutturale nel nostro ordinamento, poiché presidia la legalità della gestione pubblica in una prospettiva di garanzia sistemica. Per coglierne appieno la portata e comprendere in concreto il suo funzionamento, è ora necessario esaminarne la struttura procedimentale, i soggetti coinvolti e gli obblighi che da esso discendono, come si farà nel paragrafo successivo.

2. *Il giudizio di conto: soggetti, struttura, obblighi del contabile*

Si presenta di seguito, con finalità introduttive, una panoramica della struttura del giudizio di conto e, come reca il titolo del paragrafo, si proseguirà poi con la trattazione dei soggetti e degli obblighi degli stessi all'interno del giudizio di conto.

Volendosi riferire in questa prima parte precipuamente alla struttura del giudizio stesso, è necessario, con ordine, suddividerla in fasi che distingueremo, a mezzo del criterio cronologico, come un susseguirsi di passaggi direttamente interrelati fra loro. Tutto prende avvio dall'obbligo legale, periodico ed inderogabile di presentazione del conto, da parte dell'agente contabile nei confronti della sua amministrazione di appartenenza. Tale obbligo può essere definito come primario ed originario in quanto discendente direttamente dalla legge e in alcun modo vincolato a contestazioni o rilievi. La sussistenza *ex lege* dello stesso, dunque, lo

²² G. Severini, *Principi della legge 241/1990 e responsabilità contabile*, in *Dir. Amm.*, 2021.

²³ A. Sandulli, *Funzioni e principi della giurisdizione contabile*, Riv. Corte conti, 2016.

libera dalla dipendenza causale, trasformandolo in un automatismo completamente indipendente, non rinunciabile né eludibile. Nelle righe di cui sopra si è definito l'obbligo di presentazione del conto come "periodico"; si intende adesso darne chiare delucidazioni²⁴. Tale appellativo è direttamente connesso a una serie di scadenze stabilite dalla legge e dalla tipologia di gestione. La periodicità, quale caratteristica intrinseca, garantisce una verifica sistematica e non episodica, con la precisazione che – eventuali – inerzia, ritardo od omissione dell'amministrazione non ne determinano né l'estinzione né la sospensione. È quindi possibile concludere che l'obbligo di resa del conto costituisce il presupposto strutturale indefettibile del giudizio di conto, senza il quale quest'ultimo sarebbe privo di ragion d'essere²⁵.

La scomposizione cronologica delle fasi non è, tuttavia, mera ordinazione descrittiva: essa appalesa, già sul piano strutturale, un'impostazione nella quale l'obbligo di resa del conto opera quale perno indefettibile e la sequenza procedimentale resta impernata su un impulso prevalentemente officioso. Ne deriva un modello nel quale la partecipazione del contabile tende a collocarsi in posizione reattiva, e nel quale la configurazione delle garanzie si presenta come innesto successivo, non come dato genetico del paradigma.

Si addivene, quindi, al risvolto pratico di tale obbligo: la presentazione formale del conto, il quale rappresenterà la base documentale dell'istruttoria giurisdizionale. L'art. 139 del Codice di giustizia contabile, rubricato proprio come "Presentazione del conto" detta, ai primi commi, un termine di 60 giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario – salvo termine diversamente previsto dalla legge – per presentare il conto all'amministrazione di appartenenza, che, a sua volta, individuerà un responsabile del procedimento deputato all'espletazione della verifica o del controllo amministrativo. Approvato il conto e svolta la parificazione, il responsabile avrà 30 giorni per depositarlo – unitamente alla relazione degli organi di controllo interno – presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente. Posta questa panoramica codicistica si rende necessario, per poter comprendere a pieno questa fase, definire il conto stesso come

²⁴ C. E. Gallo, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione in AA.VV. Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, ottava edizione, G. Giappichelli Editore, 2018

²⁵ A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene Editore, Napoli, 1987

atto tipico previsto espressamente dall'ordinamento. La tipicità realizza uniformità, formalità e confrontabilità della gestione. La redazione dello stesso avviene attraverso l'ausilio di schemi e modelli normativamente predeterminati i quali assicurano la forma, elemento essenziale dell'atto. L'inottemperanza di tale regola genera un'illeità che sarà rilevabile successivamente. Per quanto concerne, invece, i contenuti necessari del conto stesso, si vuole rimembrare l'indicazione analitica e puntuale delle somme riscosse o gestite; di quelle pagate o impiegate e, infine, dei beni amministrati. Si aggiunge che, unitamente a queste informazioni è altrettanto necessaria l'inclusione delle cosiddette: pezze giustificative, non altro che documenti contabili probatori di quanto riportato nel conto stesso. Queste attestano legittimità, regolarità e corrispondenza delle operazioni indicate nel conto giudiziale dell'agente contabile e fungono da documenti di supporto. Il conto, infatti, deve permettere l'integrale ricostruzione della gestione, senza approssimazioni ovvero genericità, ce lo rammenta anche l'art 139, comma 3 del Codice di giustizia contabile²⁶. In sintesi è possibile affermare che, come reca l'art. 140 del Codice di giustizia contabile la presentazione del conto giudiziale «costituisce l'agente in giudizio», evidenziando il carattere della necessità di questo processo, atteso che il rendiconto è imposto dalla legge e il giudizio si instaura a prescindere dalla sussistenza di una controversia, per effetto della sola trasmissione del conto, il quale, si sottolinea, è – simultaneamente – oggetto e mezzo di prova del processo, con onere della prova della regolarità della gestione gravante sull'agente contabile²⁷.

Si è precedentemente accennato alla verifica svolta ex art. 139, comma 2 del Codice di giustizia contabile; si vuole ora sviluppare questo terzo punto in modo più confacente alle finalità di questo paragrafo: la comprensione della struttura del giudizio di conto. Nello specifico, sarà doveroso anzitutto fissarla cronologicamente come passaggio successivo alla presentazione del conto, ma precedente all'instaurazione del giudizio vero e proprio. Tale passaggio è quindi necessario nel procedimento, ma esterno alla funzione giurisdizionale. Venendo ai

²⁶ Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per il Lazio, 14 settembre 2016, n. 523

²⁷ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

soggetti che di questo controllo si occupano, è possibile, muovendo dal generale, nominare l'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile e, spostandoci più nel particolare, invece, menzionare degli uffici interni della stessa, appositamente preposti a tale tipo di controllo, sotto la responsabilità del soggetto individuato quale responsabile del procedimento. Questi ultimi ho voluto citarli non tanto per un'importanza diretta, quanto per il ruolo che assumono in negativo: se di tale verifica si occupano detti uffici, può dirsi lapalissiano che tale funzione non sia attribuita né al giudice né al pubblico ministero contabile²⁸. Ed è proprio qui che è possibile vedere chiaramente il confine netto tra fase di verifica – limitata alla corrispondenza tra gestione e giustificazione contabile – e fase giurisdizionale, caratterizzata dall'esercizio di un potere valutativo e decisorio, con accertamento della regolarità del conto e, ove del caso, della responsabilità dell'agente. Accertata la regolarità formale del conto, la completezza della documentazione allegata e la corrispondenza tra quanto riportato nello stesso e la gestione, il conto verrà trasmesso alla Corte dei conti indipendentemente dal suo esito – regolare o irregolare – rammentando che, anche in questo secondo passaggio, all'eventuale inerzia dell'amministrazione non corrisponde una preclusione dell'instaurazione del giudizio. Questa fase ha quindi una natura squisitamente preparatoria e presupposta, non decisoria. Assicura una prima razionalizzazione del materiale contabile e funge da filtro documentale. Renderà istruibile il giudizio successivo²⁹.

Avviene ex art. 145 del C.G.C. l'apertura della fase giurisdizionale. La quale vede il presidente della sezione ove è stato depositato il conto, assegnarlo con suo provvedimento ad un giudice designato previamente quale relatore. Questi, accertata la parificazione da parte dell'amministrazione, procederà alla disamina del conto, dei documenti allegati e degli altri atti che abbia acquisito – ad esempio a mezzo di richiesta interlocutoria all'amministrazione³⁰. Il giudizio quindi si instaura d'ufficio quale conseguenza necessaria e automatica del deposito del conto

²⁸ G. Cogliandro, *Parificazione o certificazione del rendiconto generale dello Stato?* In *Riv. C. conti*, 2003.

²⁹ D. Morgante, *Parificazione del rendiconto da parte della Corte dei conti e autonomia finanziaria degli enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. C. conti*, 2018.

³⁰ C. Chiappinelli, *il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. C.*, 2016.

presso la Corte dei conti, senza che sia richiesta l'iniziativa di parte. Ancora una volta: il giudizio di conto non è azione, ma procedimento necessario³¹.

Ogniqualvolta si tratti di una fase giurisdizionale sarà, quanto meno nel nostro ordinamento, obbligatoria la trattazione del contraddittorio quale principio generale fondamentale del nostro sistema processuale. È nell'art. 111, comma 2, Cost. che rinveniamo proprio tale principio. Nel caso di trattazione specifica, il giudizio di conto, rinveniamo tale principio in una serie di elementi. Primo fra tutti l'esplicito richiamo che l'art. 148, comma 1, C.G.C. esegue nei confronti dell'art. 91, comma 3, C.G.C. che cito di seguito *“All'udienza, verificata d'ufficio la regolarità del contraddittorio, anche ai sensi dell'articolo 29, dell'articolo 86, commi 4, 7 e 10 e dell'articolo 93, si fissa, se del caso, una nuova udienza.”* Un ulteriore risvolto del principio del contraddittorio all'interno giudizio di conto è rinvenibile nella possibilità, per l'agente contabile, di partecipare al giudizio vedendosi riconosciuta l'opportunità di prendere posizione sul contenuto del conto e di produrre documenti e giustificazioni a sostegno della regolarità della gestione³². È in questa fase istruttoria – qualificabile come prevalentemente documentale – che sono rinvenibili sia elementi di natura collaborativa, sia di esplicazione del contraddittorio giurisdizionale ed è in questo preciso momento del procedimento che il giudice procederà all'acquisizione ed alla valutazione del materiale documentale³³.

Si addivene, ora, ad una fase di discrezionalità giurisdizionale in senso preparatorio. Il giudice verrà chiamato, in questa fase, a pronunciarsi sulla regolarità del conto, sull'idoneità delle giustificazioni prodotte dall'agente contabile, sulla sussistenza di regolarità contabili rilevanti e sull'eventuale obbligo di restituzione in capo all'agente. Questa è una fase di valutazione squisitamente giuridica e cronologicamente successiva rispetto a quella di valutazione amministrativa³⁴. Tale momento si impernia sulla verifica della presenza di

³¹ G. Strampelli, *Diritto contabile*, Giappichelli, 2025.

³² A. De Cupis, *Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale*, Vol. II, UTET, Torino, 1910.

³³ G. Pacinotti, *L'impiego nelle pubbliche amministrazioni secondo il diritto positivo italiano*, UTET, Torino, 1907.

³⁴ L. Raggi, *La responsabilità civile dei pubblici funzionari amministrativi*, Stabilimento tipografico Piacentino, Piacenza, 1899.

responsabilità contabile con obbligo restitutorio, la quale potrà derivare dalla qualificazione giuridica dei fatti contabili emergenti dagli atti e dalla rilevanza giuridica delle irregolarità riscontrate. Si rammenta, infatti, come queste ultime possano essere giuridicamente rilevanti, integrare una mera irregolarità ovvero essere il fondamento giuridico inintaccabile della responsabilità di cui sopra. Queste valutazioni sono frutto di una discrezionalità giurisdizionale alla quale il giudice ricorrerà anche per la valutazione della sufficienza e dell'attendibilità delle giustificazioni e, in quanto tali, le stesse si scinderanno completamente dalle valutazioni amministrative poste in essere in precedenza.

La soccorrevole soluzione testuale dell'art. 145, comma 4, del C.G.C. ci illumina sui possibili esiti di detta valutazione discrezionale: 1) il discarico dell'agente contabile in caso di conto regolare e in pareggio; 2) la condanna dell'agente contabile, nell'ipotesi di una differenza a debito nel conto da lui presentato, alla restituzione di quella somma; 3) la rettifica dei resti – partite contabili residue – da riprendersi nel conto successivo, con finalità correttive ed ordinatorie, non sanzionatorie; 4) la declaratoria di irregolarità della gestione contabile, in presenza di irregolarità ma senza che ne derivi un debito da restituire; 5) ulteriori provvedimenti interlocutori o definitivi, una clausola elastica che permette di evitare rigidità procedurali³⁵.

Il giudice relatore darà contezza delle sue conclusioni al Collegio mediante la presentazione di una relazione. In tale documento verrà proposta la soluzione che lo stesso ritiene più confacente al caso di specie³⁶. È essenziale sottolineare che il giudice relatore designato, che ha sottoscritto la relazione di cui all'art. 145 C.G.C., comma 4, non farà parte del collegio giudicante. Detta relazione, infatti, non sarà direttamente incidente come atto decisorio né sarà vincolante nei confronti del collegio. Si può concludere che il giudice relatore esercita, quindi, una

³⁵ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

³⁶ O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1997.

discrezionalità giurisdizionale di tipo istruttorio-valutativo e propositivo, ma non decisorio, essendo la decisione riservata al collegio, per l'appunto, giudicante³⁷.

Sarà proposta, di seguito, una breve disamina per ognuno degli esiti pocanzi citati. Primo fra questi, il discarico dell'agente contabile. È ex art. 146 C.G.C. che, subordinatamente alla proposta del giudice relatore e all'assenza di avviso contrario del pubblico ministero, il presidente del collegio darà approvazione del conto con decreto di discarico³⁸. Più precisamente, si delineano una serie di passaggi logico-cronologici: il giudice relatore presenta la relazione al presidente; ove questi non dissenta, la trasmetterà al pubblico ministero che, entro un termine perentorio di trenta giorni, dovrà esprimersi al riguardo e, in assenza di suo avviso contrario, approverà il conto con decreto di discarico³⁹. Tra gli esiti prospettabili nella relazione di cui all'art. 145 C.G.C., comma 4, il discarico costituisce l'unico che consente la definizione immediata del giudizio di conto, mediante la procedura semplificata disciplinata dall'art. 146 C.G.C., vedendo una chiusura anticipata e non contenziosa del procedimento.

Si vuole ora prendere in esame l'insieme delle ipotesi rimanenti, le quali condividono tutte lo stesso prosieguo procedimentale⁴⁰. Volendo seguire il filo logico-cronologico conduttore: il giudice designato per l'esame del conto depositerà la relazione presso la segreteria della sezione territorialmente competente; verificata l'impossibilità di procedere ex art. 146 C.G.C., si addiverrà a quanto prescritto dall'articolo successivo, il quale stabilisce che entro un termine perentorio di trenta giorni da tale deposito il presidente firmerà, con decreto, l'udienza finalizzata alla discussione del giudizio, assegnando, eziandio, il termine per il deposito di memorie e documenti, oltreché delle conclusioni del pubblico ministero contabile⁴¹. La segreteria darà comunicazione di tale decreto di fissazione, insieme alla relazione del giudice designato, all'amministrazione

³⁷ G. Zaccaria, *Diritto amministrativo e contabilità pubblica*, PEM, Roma, 1963.

³⁸ F. Chiesa, *Manuale di contabilità generale dello Stato*, Italedi, Roma, 1959.

³⁹ D. Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Riv. C. conti*, 2019.

⁴⁰ S. Cimini, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁴¹ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

interessata, la quale, successivamente, informerà l'agente contabile e il pubblico ministero. Svolta l'udienza di discussione – nella quale, come già si è detto nelle suesposte righe, è possibile che vengano ascoltati l'agente contabile stesso, ove presente, e l'amministrazione interessata – si giunge, quindi, alla vera e propria fase decisionale, ove i sopracitati esiti verranno a differenziarsi nuovamente, profilandosi a mezzo delle differenze elementali che li caratterizzano.

Occorre quindi riferire ai commi 3 e 4 dell'art. 149 C.G.C., i quali disciplinano proprio le possibili decisioni del collegio quando questo non ricorra al discarico. Ci si domanda, quindi, come, da una relazione del giudice designato per la disamina del conto che reca cinque possibili conclusioni, si addivenga a un ventaglio di soli tre possibili esiti a seguito della decisione del collegio. Si rende essenziale specificare come, in realtà, talune delle possibili conclusioni del giudice relatore all'interno della relazione siano puro frutto di un atto endoprocedimentale e flessibile, che non reca conclusioni immediatamente decisorie ma, anzi, si limita – viste le sue finalità puramente istruttorio-propositive – a fornire al collegio contezza delle valutazioni qualificatorie del giudice relatore stesso. In particolare, la declaratoria di irregolarità non è un esito decisorio *ex se*, ma una mera qualificazione giuridica della gestione che potrà, successivamente, essere prodromica di una condanna ovvero rilevante solo ai fini correttivi⁴². Si rammenta anche il quinto possibile esito di cui sopra: gli ulteriori provvedimenti interlocutori o definitivi. Volendo ora riferire solo ai provvedimenti interlocutori, si può evidenziare come, anche solo dall'appellativo di riferimento agli stessi, risulti semplice comprendere che questi non potrebbero chiudere il giudizio⁴³.

Si conclude, quindi, che l'art. 149 C.G.C. opera una tipizzazione delle sole decisioni “a valle”. Questo perché il collegio dovrà necessariamente collocarsi sul piano decisorio finale e, a quel livello, rinveniamo solo tre possibili esiti: 1) il discarico, di cui la trattazione alle pagine precedenti; 2) la liquidazione del debito con eventuali rettifiche dei resti, di cui al comma 3 dell'art. 149 del C.G.C.; 3) la

⁴² D. Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Riv. C. conti*, 2019.

⁴³ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

condanna alla restituzione in caso di ammanco o perdita, di cui al comma 4 dello stesso articolo di cui al punto precedente⁴⁴.

È quindi acconcio dare ora trattazione, seguendo l'ordine proposto dallo stesso codice, di questo primo ulteriore possibile esito del giudizio di conto. Il comma 3 dell'art. 149 C.G.C. tratta di liquidazione ed è molto importante, in questa sede, sottolineare come liquidare il debito non significhi automaticamente condannare l'agente contabile. Detta operazione ha natura ricognitiva e determinativa, ma non necessariamente sanzionatoria⁴⁵.

Con la soluzione testuale “liquidazione del debito”, il codice si riferisce alla determinazione esatta e definitiva della posizione debitoria dell'agente contabile; quantificare l'eventuale differenza contabile risultante dal conto è infatti un'attività essenziale che permette di fissare l'assetto finale dei rapporti contabili tra agente e amministrazione. Tale attività concerne differenze contabili fisiologiche ed errori materiali, ma non implica un giudizio di responsabilità ed è coerente con una gestione complessivamente regolare.

Per quanto involge, invece, la possibile “rettifica dei resti da riprendersi nel conto successivo”, art. 149, comma 3, C.G.C., occorre illustrare come il codice si riferisca a somme dovute che non risultano ancora rimosse, ovvero a partite che transitano da un esercizio all'altro. È in questa sede che interviene la rettifica, che permette di correggere l'importo ovvero la qualificazione di tali resti, riallineandola al conto successivo e assolvendo una funzione prospettica di regolazione del rapporto contabile⁴⁶.

Si viene ora alla trattazione dell'ultimo possibile esito decisionale del collegio: la condanna alla restituzione in caso di ammanco o perdita ex art. 149 C.G.C., comma 4. Questa casistica si riferisce all'ipotesi nella quale vi è stato, quale presupposto indefettibile, un accertamento positivo di ammanco o perdita che risulti attuale e

⁴⁴ C. Chiappinelli, *il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in Riv. C., 2016.

⁴⁵ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

⁴⁶ O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1997.

imputabile. Tale esito patologico del giudizio di conto si può considerare come giurisdizionale pieno ed è caratterizzato da un contenuto afflittivo e coercibile. Questa trascende la funzione di controllo assumendo una funzione più propriamente sanzionatoria-ripristinatoria. Il collegio pronuncerà una condanna alla restituzione integrale delle somme mancanti non come misura punitiva autonoma, bensì, come misura ripristinatoria⁴⁷.

La misura di tale condanna avviene quindi in assenza di un esercizio di discrezionalità equitativa del collegio, poiché coinciderà con la precisa cifra di ammanco o perdita accertata. Il comma 4 cita poi l'alienazione della cauzione, volendo inerire quello strumento di garanzia patrimoniale preventiva *ex lege* che può consistere in un deposito di denaro o titoli, ovvero in una fideiussione o garanzia prestata da soggetti terzi, purché citati o intervenuti in giudizio. L'alienazione di cui il comma tratta è, di fatto, una mera destinazione del ricavato di detta cauzione a soddisfare il credito erariale⁴⁸.

Quindi, pronunciata la condanna alla restituzione, la cauzione diviene immediatamente aggredibile e la sua alienazione sarà una conseguenza necessaria disposta dal collegio. Questa ingegneria giuridica permette di evitare un separato giudizio esecutivo, consentendo l'immediata soddisfazione – e quindi anche l'immediata reintegrazione – dell'erario⁴⁹.

Si svilupperà ora una disamina inerente un soggetto di centrale importanza: l'agente contabile. Anzitutto si riporta di seguito una citazione illuminante di L. Schiavello: “Pertanto si può ritenere che abbia colto nel segno l'antica giurisprudenza e dottrina che indicava nel “maneggio” di denaro o valori pubblici l'elemento più propriamente caratterizzante della “gestione” del contabile.”⁵⁰

⁴⁷ A. Massone, *Giudizio di conto, controlli e responsabilità dell'agente contabile*, in *Foro Amm.* – *T.A.R.*, 2008.

⁴⁸ C. Chiappinelli, *il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. C.*, 2016.

⁴⁹ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁵⁰ La citazione è riportata in: E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

La nozione di agente contabile è permasa lungamente in uno stato di discussione e, nel corso di un secolo e mezzo, ha quindi, ovviamente, assunto nuove connotazioni strutturali e funzionali che le hanno permesso di evolvere, con particolari risvolti sul piano sostanziale e processuale. Potremmo quindi dilungarci nella trattazione dei meandri storici che, complici della sua evoluzione di cui pocanzi, hanno portato alla lettera odierna, ma sarebbe pleonastico in questa sede. Verrà, quindi, fornita direttamente una definizione che tiene in considerazione tutte le modifiche occorse e che risulterà più confacente alla nostra finalità⁵¹.

Quanto di più vicino ci sia oggi al granitico orientamento della Corte di Cassazione è la definizione fornitaci da C. De Rose, secondo il quale «è agente contabile chi, istituzionalmente o di fatto, normalmente od occasionalmente, agisce per conto dell'Amministrazione a tutela di interessi pubblici patrimoniali attraverso un'attività che implica diretta disponibilità dei beni e che si qualifica gestione contabile»⁵².

Ricavabile da tale definizione è una coppia di elementi connotanti la figura dell'agente contabile. Essi sono il rapporto di servizio e con la pubblica amministrazione e il “maneggio” di pubblico denaro. Per quanto concerne il primo, esso risulta configurabile in due differenti casistiche: 1) inserimento nella Pubblica Amministrazione mediante un rapporto di pubblico impiego; 2) ogniqualvolta un soggetto, esterno alla compagine organizzativa dell'autorità pubblica, si immette nell'iter procedimentale dalla stessa perpetrato, diventando compartecipe di un'attività pubblicistica. Da queste due differenti opzioni ne discende quale conseguenza diretta la distinzione tra agenti contabili “interni” ed “esterni”.

È sull'agente contabile che grava l'obbligo di rendere conto della gestione affidatagli. Tale obbligo si configura come legale, originario, inderogabile e, infine, periodico. A tale obbligo si affianca, sul piano dell'assetto positivo, una

⁵¹ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁵² C. De Rose, *Nozione di contabile secondo le norme di contabilità e la sua connessione con l'obbligo di resa del conto giudiziale*, in *Lezioni del 1° corso di qualificazione in tema di conti giudiziali (1981-1982)*, dattiloscritto, Corte dei conti – Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, Roma, 1982.

formalizzazione della riconoscibilità dell'agente e della gestione, che il codice convoglia nell'anagrafe e nella trasmissione telematica dei conti giudiziali. La resa del conto permane, per struttura, un automatismo; mutano, invece, le condizioni di tracciabilità attraverso cui tale automatismo viene reso stabilmente escutibile. Lo stesso non dipende da rilievi, contestazioni ovvero iniziative dell'amministrazione. Il conto presentato dall'agente non sarà altro che frutto dei suoi obblighi e specchio dei suoi adempimenti.

Ulteriore obbligo in capo all'agente contabile sarà quello di completezza e veridicità del conto presentato; si rammenta quindi l'art. 139, comma 3, C.G.C., che esplicita come forme e modelli di presentazione, nonché le procedure operative finalizzate alla stessa, siano rimesse alla legge statale ovvero regionale per massimizzare l'adeguamento delle stesse alle specifiche amministrazioni. Ciò, nel rispetto dei principi e delle disposizioni in tema di contabilità generale dello Stato e ferma restando l'operatività di eventuali ulteriori adempimenti previsti dall'ordinamento⁵³.

Accanto alla modulazione dei modelli di presentazione, il codice predispone un dispositivo di riconoscibilità permanente, attraverso la tenuta dell'anagrafe degli agenti contabili e la trasmissione telematica dei conti giudiziali. La rilevanza di tali strumenti non è rinvenibile nell'introduzione di un obbligo sostanziale ulteriore, bensì nella trasformazione delle condizioni di tracciabilità della gestione: la formalizzazione anagrafica, unitamente alla trasmissione telematica, tende a comprimere l'area dell'indeterminazione soggettiva e gestionale e a rendere la gestione, sin dall'immissione nel circuito, più stabilmente ostendibile. In un contesto segnato dall'incremento della mole di agenti e dalla contrazione delle risorse di revisione e di magistratura, tali modifiche si presentano come minimali ma non neutrali, poiché irrigidiscono le condizioni di verificabilità ex post senza mutare, sul piano dichiarato, il paradigma genetico dell'automatismo⁵⁴.

⁵³ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁵⁴ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

Parimenti, l'enunciazione del principio di utilizzo di strumentazioni informatiche (art. 6 C.G.C.) segnala che l'informatizzazione non è più confinabile a mera tecnica organizzativa. La sua riconduzione a una direttrice europea e al relativo recepimento interno mostra che la digitalizzazione viene assunta come tratto conformativo della stessa amministrazione della giustizia, anche contabile. Ne discende che l'accessibilità e la riproducibilità del materiale contabile, lungi dall'essere neutre, irrigidiscono le condizioni di verificabilità e comprimono l'area della contabilità tacita, rendendo più corta la distanza tra regolarità formale e vulnerabilità decisoria, senza che ciò equivalga, sul piano nominale, a una dichiarata afflittività⁵⁵.

Si addivene al passaggio cronologico successivo: la disamina del conto da parte del giudice relatore e la coeva attività dell'agente per giustificare documentalmente la gestione⁵⁶. Quindi, l'obbligo di conservare detta documentazione per l'amministrazione, gli organi di controllo ovvero il giudice contabile, rendendola disponibile per la fase di verifica amministrativa e il successivo giudizio di conto; ed è proprio durante tali fasi che, anche nell'esplicazione del contraddittorio, l'agente contabile si vedrà obbligato alla collaborazione procedimentale e processuale.

Si rimembra, infine, ove emerga una differenza a debito non giustificata dall'agente, l'obbligo di restituzione di somme ovvero valori discendente in via diretta dal giudizio di conto e senza che siano presupposti dolo o colpa⁵⁷.

È così conclusa la definizione dei tratti generali del giudizio di conto, della sua struttura e degli organi e soggetti che ne vengono coinvolti. Il prossimo paragrafo vorrà involgere il giudizio di resa del conto, un procedimento che si svolge come

⁵⁵ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

⁵⁶ A. Chesta, *I conti giudiziali e gli agenti contabili*, in C. Mirabelli, E. F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica (ESI), 2018.

⁵⁷ V. M. Caldarera, *La figura dell'agente contabile e la specialità del giudizio di conto*, in Riv. C. conti, 2013.

una parentesi interna al giudizio di conto e che, caratterizzato dall'eventualità, vedrà per tale motivo una trattazione separata.

3. *Il giudizio di resa del conto: presupposti e differenze funzionali*

Stando alla lettera del codice, la trattazione del giudizio per la resa di conto è svolta dagli articoli che vanno dal 141 C.G.C. al 144 C.G.C. compresi. Ciò posto, si vuole introdurre tale giudizio specificando come lo stesso possa considerarsi solo come una genetica conseguenza della mancata presentazione del conto⁵⁸. Detto procedimento avrà ad oggetto l'accertamento della qualifica di agente contabile e, in seguito a una risultanza positiva, si addiverrà alla condanna dello stesso a effettuare la resa del conto giudiziale presso la sua amministrazione di riferimento. Alla luce di quanto precede, è dunque possibile affermare che il giudizio per la resa di conto è un giudizio autonomo rispetto al giudizio di conto, al quale è, purtuttavia, legato da un vincolo di strumentalità⁵⁹.

Si rende ora necessario riferire nuovamente al codice, il quale conferisce al giudizio per la resa del conto una struttura bipartita. La stessa si compone, infatti, di una prima fase, sul piano cronologico, che culminerà nell'adozione di un provvedimento giudiziario *inaudita altera parte* da parte del giudice monocratico. Quindi, una fase eventuale e successiva, presieduta da un collegio della Corte dei conti, che si svolgerà nel contraddittorio delle parti e verrà a chiudersi con la pronuncia di una sentenza inappellabile ed immediatamente esecutiva. Si dà ora conto di questo differimento del contraddittorio il quale trova giustificazione nella funzione meramente ordinatoria che il primo decreto esplica.

Volendo entrare nello specifico della prima fase di cui sopra, si rende necessaria dapprima una disamina che permetta di fare chiarezza sulle casistiche che possono dare origine a questo giudizio e, per l'appunto, a questa prima fase. L'instaurazione

⁵⁸ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

⁵⁹ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

dello stesso dipende, infatti, da un ventaglio di quattro ipotesi enumerate dall'art. 141, comma 1, C.G.C. Detto elenco verrà di seguito riportato: «a) cessazione dell'agente contabile dal proprio ufficio senza aver presentato il conto della sua gestione; b) deficienze accertate dall'amministrazione in corso di gestione o comunque prima della scadenza del termine di presentazione del conto; c) ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento e il conto non sia stato compilato d'ufficio; d) omissione del deposito del conto rilevata dalle risultanze dell'anagrafe di cui all'articolo 138 o anche a seguito di comunicazione della segreteria della sezione».

È possibile, di tali ipotesi, effettuare un'analisi in un unico blocco, poiché le stesse, come ci suggeriscono le prime righe dello stesso comma che riporta tale elenco, vengono gestite e trattate egualmente da parte del pubblico ministero contabile, il quale, in presenza di una delle casistiche di cui poc'anzi, di sua iniziativa o su richiesta che gli venga fatta dalla Corte dei conti nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, ovvero su segnalazione dei competenti uffici o degli organi di controllo interno dell'amministrazione interessata, presenterà ricorso al giudice monocratico designato previamente dal presidente della sezione.

Si rende però necessario specificare che, seppure l'atto di iniziativa del pubblico ministero si svolga parimenti rispetto alle ipotesi previste dal primo comma dell'articolo 141 C.G.C., vi sono alcune differenze nel centro di imputazione dell'inadempimento quale presupposto inderogabile di tale iniziativa. È possibile, appunto, che l'iniziativa derivi dall'inottemperanza dell'obbligo – che originariamente e strutturalmente grava sull'agente contabile – di presentare il conto all'amministrazione di appartenenza, ma è alternativamente possibile che a fondare la traslazione del centro di imputazione sia l'inerzia dell'amministrazione, la quale, ricevuto il conto dall'agente contabile, non provveda entro i termini prescritti a depositarlo presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente della Corte dei conti⁶⁰. Questo meccanismo è rivelatorio della vera natura del giudizio per la resa di conto: lo stesso ha, difatti, il primario obiettivo di rimuovere l'inerzia, ovunque essa sia dislocata, colpendo direttamente il soggetto al quale tale

⁶⁰ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

inerzia è imputabile, una distinzione che è quindi possibile definire come funzionale e non soggettiva⁶¹.

Si viene ora alla trattazione dell'istanza per la resa di conto *ex art.* 141, comma 2, C.G.C., la quale introduce il giudizio davanti al giudice monocratico previamente designato – come si è già menzionato nei paragrafi suesposti – dal presidente di sezione. Si rammenta la possibilità che il pubblico ministero richieda, in tale sede e qualora non abbia rilevato gravi e comprovati motivi che giustificano il ritardo o l'inadempimento nel deposito del conto, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, come stabilito *ex art.* 141, comma 6, C.G.C.⁶²

Il giudice monocratico deciderà della questione in camera di consiglio non partecipata entro trenta giorni dal deposito del ricorso. In caso di accoglimento, con decreto, assegnerà all'agente contabile un termine perentorio non superiore a trenta giorni per depositare il conto presso l'amministrazione interessata, dandone poi avviso alla sezione giurisdizionale. Nello stesso decreto viene poi definito un termine per l'amministrazione stessa, che dovrà rispettare gli ulteriori adempimenti necessari e depositare senza ritardo il conto presso la segreteria della sezione.

Scaduto tale termine, il giudice, con decreto immediatamente esecutivo e in assenza di contraddittorio, disporrà la compilazione d'ufficio del conto a spese dell'agente contabile e, qualora lo ritenga opportuno, aderirà alla richiesta del pubblico ministero di irrogare la sanzione sopracitata, la quale, secondo il lemma normativo del comma 7 dell'art. 141 C.G.C., sarà irrogabile anche nei confronti dell'amministrazione, qualora l'inadempienza le sia imputata, più precisamente avverso il responsabile del procedimento individuato *ex art.* 139, comma 2, C.G.C. – si evidenzia che, in tale ipotesi, il conto, essendo già stato compilato e presentato dall'agente contabile, verrà semplicemente acquisito d'ufficio dal giudice

⁶¹ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

⁶² A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

monocratico. È così che si conclude questa prima fase – a forte prevalenza di interessi pubblici – del giudizio per la resa di conto⁶³.

In continuità con quanto sin qui esposto, si intende ora effettuare un'analisi di questa seconda ed eventuale fase del giudizio per la resa di conto. È anzitutto acconcio rimembrare che questa è direttamente dipendente e relegata alla proposizione di opposenza al collegio – da parte dell'agente contabile – avverso i decreti emessi ex art. 141, commi 4, 6 e 7, C.G.C⁶⁴. La stessa è regolata dall'articolo successivo, 142 C.G.C., e sarà da depositarsi presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente entro trenta giorni decorrenti dalla relativa comunicazione alle parti del decreto opponendo⁶⁵.

L'opposizione, una volta depositata, sospenderà l'esecutività del decreto e, da quel momento, il presidente del collegio avrà un termine di dieci giorni per fissare l'udienza di discussione e assegnare alle parti un termine per il deposito di memorie e documenti. La lettera del comma 4 dell'art. 142 C.G.C. esplicita il carattere solerte di tale giudizio, disponendo un massimo di quaranta giorni intercorrenti tra il deposito del ricorso e l'udienza di discussione. Di detto decreto di fissazione dell'udienza verrà data notizia all'opponente e, unitamente al ricorso, alle parti, dalla segreteria della sezione.

Si prosegue, dunque, con la dissertazione dell'udienza, durante la quale il giudice, sentite le parti presenti, procederà alla decisione ovvero a eventuale ulteriore istruttoria. Il giudizio verrà quindi definito con sentenza non appellabile e immediatamente esecutiva, che verrà comunicata a cura della segreteria della sezione all'agente tenuto alla resa del conto, all'amministrazione da cui esso dipende, al responsabile del procedimento e, infine, al pubblico ministero⁶⁶.

⁶³ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

⁶⁴ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁶⁵ A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

⁶⁶ A. Gribaudo (a cura di), *Il codice della giustizia contabile*, Maggioli Editore, dicembre 2016

In conclusione, si rende necessario specificare come il giudizio per la resa del conto non si risolva in alcuna funzione anticipatoria del giudizio di conto, ma ne costituisca semplicemente una condizione di procedibilità sostanziale, pur non essendo formalmente qualificato come tale. Nulla di quanto deciso nella resa del conto preclude discarico, rettifica ovvero condanna restitutoria, e questo per via della natura della posizione dell'agente contabile nella resa del conto. Lo stesso, difatti, non è ancora considerabile come parte sostanziale in senso pieno, poiché è destinatario di un mero obbligo processuale e non ancora titolare di una posizione di debito/credito. Di converso, quindi, lo status di parte addiverrà solo successivamente, attraverso il deposito del conto. Spontaneo epilogo sarà considerare, pertanto, il giudizio per la resa di conto quale l'unico rito del nostro ordinamento puramente ordinatorio con esito giurisdizionale definitivo.

4. Il quadro normativo nel Codice di Giustizia Contabile

Si passa ora ad analizzare il codice di rito, nelle sue origini, nelle sue carenze, nella sua struttura e, infine, nei suoi rinvii. È opportuno, anzitutto, rammentare che lo sviluppo della disciplina inerente «il giudizio sui conti», così come lo definisce il lemma codicistico, è inserito nella Parte III, che si compone degli articoli da 137 a 150. Nello specifico, è necessario osservare come questa venga a costituirsi di un singolo titolo che, a sua volta, si articola in tre capi.

La codificazione non si atteggia, per quanto qui rileva, a intervento risolutivo sul rapporto tra controllo e giurisdizione, né a sede di compiuta delimitazione della giustiziabilità degli atti riconducibili alla funzione di controllo contabile. Essa presenta, accanto a profili di razionalizzazione, tratti di genericità nei presupposti di accesso alla tutela giustiziale e lacune in talune aree di confine, come quelle nelle quali l'assetto del controllo tende a giurisdizionalizzarsi. In tal guisa, l'impianto normativo, pur ordinando il “giudizio sui conti”, non elide *ex se* le tensioni sistemiche che possono maturare allorché la forma del controllo addiviene idonea a produrre effetti di incidenza sostanziale.

Il capo primo si compone degli articoli dal 137 al 140 e riferisce di quella disciplina sostanziale involgente la resa del conto giudiziale prodromica ed introduttiva del

giudizio. Il capo secondo si compone invece degli articoli da 141 a 144 e detta norme dalla natura pienamente processuale, le quali disciplinano il giudizio per la resa del conto, volto ad assicurare il deposito dei conti da parte di agenti contabili – ovvero le amministrazioni – renitenti. *Ad ultimum*, il capo terzo, composto degli articoli da 145 a 150, disciplina l'attività di esame del conto e le procedure di definizione del relativo giudizio che la lettera del codice denomina “giudizio sul conto”⁶⁷.

Non si esaurisce, però, in questi quattordici articoli la disciplina processuale del giudizio sui conti. Nel medesimo impianto, e in posizione non eccentrica rispetto alla struttura del ‘giudizio sui conti’, si colloca la scelta di enunciare principi generali del processo contabile, tra i quali rileva l'utilizzo di strumentazioni informatiche (art. 6 C.G.C.). Tale opzione, pur non risolvendo le aporie del rapporto tra controllo e giurisdizione, segnala che l'ordinamento non percepisce più l'informatizzazione come accidente esterno: essa è assunta quale tratto conformativo del processo, in coerenza con una direttrice europea sull'accessibilità e con finalità di digitalizzazione della pubblica amministrazione e della giustizia, anche contabile.

Attenzionando i primi articoli del codice di cui la trattazione, sono rinvenibili, all'art. 7 C.G.C., due rinvii. Il primo di questi risiede nel primo comma di detto articolo ed è caratterizzato dalla sua natura interna, la quale ci suggerisce come il riferimento guardi a norme già contenute nel codice e, nello specifico, inerisca la Parte II, Titolo III, per quanto concerne l'applicazione delle disposizioni in esso contenute al processo contabile, che possiamo definire quale cornice processuale generale, ossia l'insieme delle regole processuali comuni applicabili ai giudizi attribuiti alla giurisdizione della Corte dei conti, all'interno del quale si collocano, quali procedimenti speciali, anche il giudizio di conto e il giudizio per la resa di conto.

È invece al comma 2 dell'art. 7 C.G.C. che si rinviene il secondo rinvio; lo stesso – di natura esterna e sussidiario rispetto al primo – richiama, per quanto non disciplinato dal Codice di giustizia contabile, le norme del Codice di procedura

⁶⁷ A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

civile. Più specificamente, vengono richiamati gli artt. 99, 100, 101, 110 e 111, unitamente alle altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali. Tale rinvio esterno adempie una soccorrevole funzione nei confronti del giudice erariale che, trovatosi innanzi a una lacuna non colmabile dalle norme contenute nel Codice di rito giuscontabile, abbisognerà di fonti per poter decidere della controversia che gli è sottoposta⁶⁸.

Si rende ora necessaria una digressione di matrice più storico-contemporanea, la quale ci permetterà di comprendere meglio quali siano le origini di questo novello Codice, il quale ha visto la luce meno di dieci anni fa proprio in funzione di un'evoluzione di cui, nelle righe successive, si effettuerà una breve disamina.

Nella seconda metà del 1900, vi è ancora una piena assenza di disciplina unitaria del processo contabile ed il periodo storico è caratterizzato da una grande incertezza sulla natura del giudizio di conto. In quegli anni la giurisdizione contabile di primo grado è attribuita ai Consigli di prefettura e sarà solo con l'intervento della sentenza n. 55/1966 della Corte costituzionale che verrà dichiarata l'illegittimità delle norme attributive di tale giurisdizione. La Corte costituzionale rinvenne, difatti, una violazione degli artt. 101, 108 e 24 Cost., relegata alla mancanza di indipendenza e imparzialità dell'organo giudicante, alla commistione tra funzioni amministrative, inquirenti e giurisdizionali e, infine, al deficit di garanzie del contraddittorio e del diritto di difesa. La Corte stessa concluse affermando il principio secondo il quale anche le giurisdizioni speciali devono rispettare i canoni costituzionali del giudice⁶⁹.

A seguito di questa pronuncia, il modello amministrativizzato del giudizio contabile entrò in una profonda crisi. Questa mise in evidenza la forte discrasia caratterizzante l'impalcatura normativa amministrativo-contabile ed è proprio in questo momento che, quindi, trovò emersione la riaffermazione della necessità di una giurisdizione contabile strutturalmente indipendente dall'esecutivo, andando, giocoforza, a porre

⁶⁸ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

il presupposto costituzionale per una futura razionalizzazione e codificazione della materia.

In questo contesto intervenne una pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, una pronuncia con la precipua funzione di statuire quale fosse la natura giurisdizionale del giudizio di conto, in contrapposizione alle concezioni amministrative o meramente contabili della dottrina del tempo. La Cass. civ., Sez. Un., 20 luglio 1968, n. 2616 sarà anch'essa foriera dell'adozione di un codice in materia giuscontabile, creando, per lo stesso, solidi presupposti. Analizzando più da vicino tale intervento, emerge senza contrasti la chiarificazione della natura pienamente giurisdizionale del giudizio di conto, la quale avrà due dirette conseguenze: 1) il riconoscimento della Corte dei conti come giudice speciale *ex art. 103, comma 2, Cost.*; 2) la distinzione netta tra giudizio di conto quale accertamento della regolarità della gestione e giudizio di responsabilità amministrativa quale accertamento del danno e della colpa.

Non si esaurisce in questi contenuti l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che ricopriranno un ruolo significativo anche per quel che involge la qualificazione dell'agente contabile come parte necessaria del giudizio, attribuendogli una posizione giuridica soggettiva suscettibile di accertamento giurisdizionale ed escludendo una qualificazione meramente amministrativa o interna del procedimento⁷⁰.

È quindi possibile affermare che queste due pronunce trovino un punto di convergenza, concorrendo a delineare i requisiti strutturali minimi della giurisdizione contabile. La Corte costituzionale eliminerà un modello incompatibile con la Costituzione, mentre la Cassazione fornirà la ricostruzione positiva della natura e funzione del giudizio di conto. Volendo sviluppare un fantasioso parallelismo, si potrebbe affermare che le due pronunce possono essere efficacemente lette come il Tigri e l'Eufrate: due corsi giurisprudenziali distinti che, scorrendo parallelamente, hanno reso fertile il terreno intermedio nel quale si è potuta innestare la successiva codificazione del processo contabile.

⁷⁰ Cass., Sez. Un., 20 luglio 1968, n. 2616, in *Foro it.*, 1968.

Si procede ora con la trattazione del punto di arrivo di questo fermento giuridico: il d.lgs. n. 174/2016. L'evoluzione normativa, data da quanto asserito in precedenza, culminerà nel recepimento di tre punti cardine di assoluta importanza: primo fra questi, la centralità della Corte dei conti come giudice indipendente; quindi, l'autonomia del giudizio di conto; e, ultima ma non per importanza, l'affermazione della separazione tra fase ordinatoria (resa del conto) e fase decisoria. Si addiverrà così, finalmente, al superamento definitivo di ogni residuo di commistione amministrativa.

Si è reso necessario digredire sul piano giurisprudenziale per poter comprendere a pieno come il quadro normativo codicistico non nasca *ex novo*, ma sia il risultato di una lunga sedimentazione giurisprudenziale, costituzionale e di legittimità, volta a ricondurre la giurisdizione contabile entro i parametri del giusto processo⁷¹.

L'intervento riformatore ha però dovuto fare i conti con un limite significativo che, la legge di delega, imponeva *ab origine*. Si rammenta, difatti, come i precedenti regolamenti disciplinanti la materia – r.d. 5 ottobre 1862, n. 884 e il r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 – recavano tanto la normazione sostanziale quanto quella processuale, mentre l'opera di riassetto è stata circoscritta solamente al versante processuale, trascurando completamente la parte sostanziale che, invece, nella materia qui in esame, è direttamente interrelata al piano procedurale. Non è pertanto possibile rinvenire nel codice una definizione, qualificazione o ricognizione “compilativa” di agente contabile e lo stesso è valevole per la linea stagliante il perimetro di individuazione delle amministrazioni pubbliche rientranti nel regime del giudizio in parola.

Nel solco delle considerazioni che precedono, non è possibile che non ci si domandi come mai la legge di delega volle porre tali limiti. La scelta del legislatore del 2016 di intervenire esclusivamente sul versante processuale non fu, ovviamente, casuale. Esso scientemente scelse di non cristallizzare il diritto sostanziale in un'opera codicistica; lo fece per contemperare un equilibrio tra elasticità sostanziale e ruolo della giurisprudenza, andando così ad incidere strutturalmente sull'assetto

⁷¹ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

complessivo del sistema contabile. Non è lapalissiano sottolineare come l'assenza di una codificazione sostanziale permetta di ampliare, ovvero restringere, la categoria normativa dell'agente contabile – come anche quella delle amministrazioni assoggettate – mantenendo aperto lo spazio dell'elaborazione giurisprudenziale. Viene quindi a determinarsi un assetto di necessaria interrelazione tra processo e sostanza, nel quale vi è mancanza di neutralità del rito, a beneficio di una matrice condizionante la ricostruzione delle categorie sostanziali.

Riprendendo l'ultima affermazione, il Codice – seppur limitato al piano processuale – assume, quindi, una funzione ordinatrice e sistematizzante. Più nello specifico, il giudizio sui conti, come lemma codicistico, riferisce alla categoria unitaria contenente la fase prodromica alla resa del conto, il giudizio per la resa del conto e il giudizio di conto in senso stretto. Detta categoria unitaria non è un involucro indifferente alla disciplina sostanziale, perché le modalità di accesso alla giurisdizione, la scansione delle fasi e i poteri del giudice e delle parti incidono direttamente sul modo in cui il rapporto contabile viene ricostruito. Il Codice, quindi, non definisce le categorie sostanziali ma le presuppone e le orienta, e questo perché ha la precipua finalità di creare una cornice processuale stabile senza però esaurire la disciplina. È, difatti, all'interno di tale cornice che la sostanza continua a essere elaborata dalla giurisprudenza con scopo adattivo rispetto alle evoluzioni dell'amministrazione pubblica.

Il modello che emerge risulta in linea con la tradizione della giustizia contabile, nella quale il processo viene utilizzato come criterio interpretativo del rapporto contabile e non sarà la sostanza a determinare il processo, bensì il processo a orientare la sostanza. La giustizia contabile non si è mai fondata su un codice sostanziale; al contrario, si è storicamente affidata alla sedimentazione e costruzione giurisprudenziale e il C.G.C., confermando detta tradizione, la razionalizza sul piano processuale, stabilizzandola senza irrigidirla⁷².

L'analisi sin ora svolta ha concesso di ricostruire le impalcature normativo-strutturali del giudizio di conto, del giudizio per la resa di conto e della loro

⁷² A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

dimensione sistemica, permettendo di chiarirne la natura, le funzioni e la loro collocazione all'interno del Codice di giustizia contabile. Ad onta di una ricostruzione che restituisce un quadro statico, certamente idoneo a delineare l'architettura normativa dell'istituto, essa non consente ancora di coglierne appieno le dinamiche evolutive, che si collocano su un piano diverso rispetto a quello meramente strutturale.

Si appalesa come il processo di codificazione e la progressiva elaborazione giurisprudenziale non abbiano inciso solamente sull'assetto formale del giudizio di conto, ma ne abbiano profondamente modificato la fisionomia interna, mettendo in discussione il tradizionale paradigma inquisitorio e conducendo verso un modello processuale composito. È su questa trasformazione – e sulle sue implicazioni sistematiche – che si concentrerà la disamina del capitolo successivo⁷³.

CAPITOLO II

LA TRASFORMAZIONE DEL GIUDIZIO DI CONTO: DALLA STRUTTURA INQUISITORIA AL MODELLO “IBRIDO”

SOMMARIO: 1. Il modello tradizionale privo di contraddittorio: logica del controllo e funzione ordinatoria. – 2. La progressiva emersione del contraddittorio nel giudizio di conto: partecipazione difensiva e dialettica endoprocessuale. – 3. I profili afflittivi e sanzionatori “di fatto”: mancata resa, irregolarità e accertamento delle differenze. – 4. L'impatto dell'art. 6 CEDU sulla metamorfosi del giudizio di conto: prime aperture e criteri applicativi.

1. Il modello tradizionale privo di contraddittorio: logica del controllo e funzione ordinatoria

Si propone di seguito la dissertazione del modello originario del giudizio sui conti, così come configurato tra la seconda metà dell'Ottocento e la prima del Novecento.

⁷³ R. Remotti, *In tema di giudizio di conto innanzi la Corte dei Conti*, in *Ratio Iuris*.

Si richiamano, a tal fine, le due fonti normative essenziali per quanto attiene a tale giudizio in quel periodo storico: il Regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884, e il Regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038. La ricostruzione che segue involgerà il modello tradizionale solo in chiave funzionale, risultando ultroneo un approfondimento di carattere storico-descrittivo⁷⁴.

Inseritosi in un contesto postunitario, il r.d. n. 884/1862 è foriero della costruzione di uno Stato amministrativo accentrato, finalizzato a uniformare i sistemi contabili preunitari, caratterizzati sino ad allora da un'eterogeneità che, nel periodo postunitario, costituiva una pastoia all'efficienza amministrativa⁷⁵. Risponde poi all'ulteriore fine di costruire un apparato amministrativo centrale che possa assicurare il controllo sulle finanze pubbliche⁷⁶. Infine, non è trascurabile la funzione di consolidamento del controllo contabile che il Regio decreto n. 884/1862 svolge.

Secondo il dettato normativo della fonte di cui sopra, il giudizio sui conti assume una squisita funzione ordinatoria, la quale è articolata in tre fondamentali profili: in primo luogo, la chiusura contabile; quindi, il riallineamento tra gestione ed esercizio finanziario; e, *ad ultimum*, la continuità amministrativa. In tale assetto, la funzione ordinatoria del giudizio assorbe integralmente il profilo della tutela soggettiva, che non viene autonomamente tematizzato. Ciò posto, il dato di maggiore rilievo sistematico è rappresentato dalla assenza strutturale di contestazione preliminare e, conseguentemente, di una dialettica endoprocessuale strutturata in termini paritari⁷⁷. Possono essere individuati, nella categoria degli epiloghi tipizzati, una serie di esiti riconoscibili senza difficoltà: il discarico, la rettifica, la liquidazione e, ovviamente, la compilazione del conto d'ufficio in caso di inerzia⁷⁸.

⁷⁴ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

⁷⁵ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

⁷⁶ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁷⁷ R. Remotti, *In tema di giudizio di conto innanzi la Corte dei Conti*, in *Ratio Iuris*.

⁷⁸ A. Canale – F. Freni – M. Smirardo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

La genesi del giudizio sui conti presenta, in realtà, tratti che poco si attagliano alla nozione propriamente giurisdizionale di giudizio, poiché la sua configurazione originaria è quella di un controllo ordinatorio che, per genetica – e non per patologia – risulta privo di contraddittorio giacché non orientato alla risoluzione di un conflitto, bensì alla regolarizzazione della gestione⁷⁹. Il Regio decreto summenzionato costituisce, quindi, il paradigma originario del giudizio sui conti come strumento ordinatorio di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche, strutturalmente privo di una piena dialettica endoprocessuale, coerente con una concezione oggettiva della legalità contabile e con un modello di amministrazione accentrata. Si tratta, dunque, di un giudizio concepito come prolungamento giurisdizionale del controllo amministrativo; e non come sede di composizione di un conflitto.

Si addivene ora a un periodo storico cronologicamente successivo, per dare trattazione del Regio decreto n. 1038/1933. È nel pieno dell'età fascista, in un contesto di forte centralizzazione amministrativa, che detto decreto si colloca con la finalità di raffinare il modello ottocentesco, razionalizzando e sistematizzando la giustizia contabile. Prendendolo in esame, si osserverà come esso porti con sé una vocazione procedurale che unificherà, in un unico corpo normativo, controllo, giurisdizione e responsabilità.

Il precipuo contributo apportato da questa novella disciplina consiste nel consolidamento del modello già affermato nell'Ottocento, confermando la natura necessaria del giudizio sui conti e ribadendone la funzione di verifica oggettiva della gestione⁸⁰. Si rinviene, in questa fase storica, un giudizio di conto che non si fonda su alcuna accusa, giacché non presuppone alcun conflitto né, per i motivi appena affermati, è trattato né definito nei suoi caratteri come una sede di composizione di interessi contrapposti. In tale prospettiva, l'agente contabile viene concepito come soggetto obbligato alla resa del conto e non come titolare di una

⁷⁹ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

⁸⁰ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

posizione conflittuale, in ragione dell'intraneità strutturale del suo rapporto con l'amministrazione⁸¹.

Il giudizio di conto previsto in quell'epoca non era volto ad accertare la colpa né a verificare l'elemento soggettivo dell'agente contabile, bensì trovava fondamento nella difformità oggettiva tra conto e gestione⁸². Alla luce di quanto precede, si rileva, per quanto attiene al contraddittorio, una presenza sul piano meramente formale e, di converso, un'assenza qualificata sul versante strutturale, destinata tuttavia a reggere solo finché l'accertamento rimane privo di effetti immediatamente incidenti sulla posizione dell'agente. Il r.d. n. 1038/1933, rispetto al suo predecessore – il r.d. n. 884/1862 –, rafforza la formalizzazione procedurale del giudizio di conto, ma si esime dal trasformarlo in processo paritario⁸³. Il contraddittorio, invero, è ammesso in forma limitata ed è caratterizzato da una matrice prevalentemente documentale, rimanendo, pertanto, subordinato alla funzione di controllo.

In questo modello si riscontra la carenza di qualsiasi forma di contestazione preliminare ovvero di una difesa anticipata strutturata, a presidio di una maggiore compatibilità con una concezione oggettiva della legalità, che verrà progressivamente a confrontarsi, nel mutare delle coordinate ordinamentali, con le esigenze del “giusto processo” in senso moderno⁸⁴.

In continuità con quanto sin qui esposto, si rende ora opportuno esaminare un ulteriore tratto specifico apportato dal r.d. n. 1038/1933: l'accentuazione di profili potenzialmente afflittivi⁸⁵. Benché detta nuova normativa abbia mantenuto un carattere prettamente ordinatorio delle funzioni del giudizio di conto, non può trascurarsi come vengano accentuate le conseguenze patrimoniali all'interno dello

⁸¹ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

⁸² V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

⁸³ R. Remotti, *In tema di giudizio di conto innanzi la Corte dei Conti*, in *Ratio Iuris*.

⁸⁴ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

⁸⁵ E. Fratto Rosi Grippaudo, *Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

stesso e, dunque, si prefigurino effetti di fatto afflittivi, immediatamente esecutivi e patrimonialmente rilevanti, la cui portata sistemica verrà poi escussa⁸⁶. Quanto pocanzi esposto introduce una tensione strutturale tra la funzione originaria dichiarata, ossia il controllo, e gli effetti prodotti dall'operatività del giudizio sull'assetto del rapporto funzionale⁸⁷.

Ne risulta delineato un modello in cui il Regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, rappresenta il punto di massimo consolidamento del modello tradizionale del giudizio di conto: un modello caratterizzato da una formalità di matrice giurisdizionale, funzionalmente ordinatorio e strutturalmente privo di un contraddittorio paritario, nel quale l'acutizzazione dell'incidenza patrimoniale delle decisioni permette l'emersione della già evidente tensione tra controllo oggettivo e istanze di tutela del soggetto inciso⁸⁸.

Il modello tradizionale viene quindi a stagliarsi mediante le due norme di cui sopra. Esse lo sagomano in funzione delle esigenze cui è chiamato a rispondere⁸⁹. La sua struttura e la sua natura vengono modellate per permetterne l'inserzione e, quindi, il funzionamento in un periodo storico peculiare, caratterizzato da uno Stato amministrativo accentrato, da una concezione oggettiva di legalità e da un primato dell'interesse pubblico. In tale modello, il giudizio di conto non viene concepito come forma di garanzia, ma come strumento di governo dell'amministrazione; ed è, infatti, da questo presupposto che deriva un'assenza di contraddittorio non percepita come deficit, bensì come coerente con la funzione cui il giudizio è deputato. Tale assetto, pienamente coerente rispetto alla funzione ordinatoria cui il giudizio era originariamente preordinato, presuppone tuttavia un'incidenza della decisione contenuta entro margini che non mettono in tensione la sfera giuridico-patrimoniale dell'agente.

⁸⁶ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

⁸⁷ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

⁸⁸ R. Remotti, *In tema di giudizio di conto innanzi la Corte dei Conti*, in *Ratio Iuris*.

⁸⁹ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

Alla luce della ricostruzione sin qui svolta, emerge con chiarezza come il modello tradizionale del giudizio di conto si presenti quale assetto coerente rispetto al contesto storico-istituzionale di riferimento, ma strutturalmente incapace di assorbire le istanze di garanzia proprie di un ordinamento costituzionale maturo⁹⁰. La crisi che lo investe non si manifesta come improvvisa rottura, bensì come progressiva emersione delle sue aporie interne, acuite dall'intensificarsi dell'incidenza del giudizio su posizioni giuridiche soggettive e dall'inadeguatezza degli strumenti difensivi predisposti⁹¹. Un assetto che, così ricostruito, appare internamente coerente, ma la cui tenuta resta ancorata alla permanenza delle condizioni che ne avevano originariamente giustificato l'impianto⁹².

2. *La progressiva emersione del contraddittorio nel giudizio di conto: partecipazione difensiva e dialettica endoprocessuale*

È proprio su tale assetto funzionale che prende avvio la graduale emersione del contraddittorio nel giudizio di conto: non come immediata trasfigurazione in processo di parti, bensì, in una prima fase, come lento processo di riarticolazione della partecipazione difensiva e della dialettica endoprocessuale. L'analisi di tale evoluzione costituisce l'oggetto del paragrafo che segue⁹³. Tale emersione, tuttavia, non trae origine da una vocazione intrinseca del giudizio di conto alla garanzia del confronto, bensì si impone come risposta necessitata alla progressiva intensificazione della sua incidenza su posizioni giuridiche soggettive, originariamente estranee alla logica del controllo⁹⁴.

⁹⁰ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

⁹¹ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

⁹² A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

⁹³ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

⁹⁴ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

Nel solco di tali considerazioni si addiuvano alla disamina della crisi che investirà il modello tradizionale del giudizio sui conti, originata da una mutazione dell'ordinamento di riferimento — già alimentata dal Regio decreto n. 1038/1933 — che rende progressivamente inadeguato un assetto concepito per un ordinamento caratterizzato da strutture accentrate e da una concezione oggettiva del controllo. La genesi di tale crisi va, dunque, rinvenuta nell'evoluzione delle coordinate ordinamentali, e non in un deficit interno del modello⁹⁵.

Si impone all'attenzione che la crisi di cui si è sinora trattato non è di natura endogena, bensì sistemica. Essa non è riconducibile a un malfunzionamento intraneo dell'assetto tradizionale; al contrario, il giudizio di conto, così come articolato originariamente, adempie in modo coerente ed efficace le finalità per le quali è stato predisposto, essendo la sua intelaiatura plasmata come strumento di replica soccorrevole alle tre esigenze cardine del tempo: l'accentramento amministrativo, la legalità oggettiva e il primato del controllo sulla garanzia⁹⁶.

In quest'ottica emerge come il Regio decreto del 13 agosto 1933, n. 1038, introducendo una disciplina dalla quale discendono effetti patrimoniali immediatamente esecutivi idonei ad assumere carattere afflittivo, abbia alterato l'intensità e la qualità della sua incidenza sulla sfera giuridico-patrimoniale del soggetto inciso, derivandone l'esigenza di una riconfigurazione processuale del giudizio, giacché detti effetti non possono essere governati mediante strumenti procedimentali pensati per il solo controllo amministrativo. Un'impalcatura procedimentale pensata come prolungamento del controllo amministrativo diventa insufficiente quando il giudizio assume effetti tipici di una decisione giurisdizionale in senso proprio⁹⁷.

Assume rilievo centrale il percorso evolutivo della qualifica di agente contabile. Si rimembra come, nel modello tradizionale, l'agente contabile fosse qualificato come soggetto intraneo all'amministrazione, inserito stabilmente nella compagine

⁹⁵ A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

⁹⁶ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

⁹⁷ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

organizzativa dell'autorità pubblica e funzionalmente subordinato alle esigenze del controllo pubblico. La sua posizione non è pensata, infatti, in termini antagonisti, bensì come parte di un circuito interno di verifica oggettiva della gestione. In tale assetto, l'agente non è destinatario di un'accusa né di una pretesa punitiva in senso proprio, poiché il giudizio di conto non si atteggia come sede di contrapposizione, ma come momento ordinatorio di riscontro oggettivo tra gestione e risultanze contabili.

Si assiste alla valicazione di quei limiti che in precedenza sagomavano le possibili conseguenze del giudizio di conto che l'agente avrebbe dovuto sopportare. Tale alterazione radicale della posizione dell'agente, come diretta conseguenza dell'attribuzione al giudizio contabile di effetti patrimoniali immediatamente esecutivi, costituisce un nuovo assetto nel quale lo stesso non viene più soltanto chiamato a rendere conto, ma viene esposto a conseguenze dirette sulla propria sfera giuridico-patrimoniale⁹⁸.

È a fronte della configurazione di una novella incidenza patrimoniale che l'inquadramento dell'agente come soggetto intraneo – e non come destinatario di una decisione giurisdizionale – diviene sistemicamente incoerente, originandosi una discrasia tra la rilevanza sostanziale della decisione e la debolezza degli strumenti partecipativi riconosciuti, con la conseguenza che la posizione dell'agente contabile non è più riconducibile a mero oggetto del controllo, ma si atteggia come titolarità di un interesse giuridicamente qualificato alla decisione pur senza assumere la veste di parte in senso pieno⁹⁹.

La Corte costituzionale con la pronuncia del 6 aprile 1966, n. 55, concorre a incrinare in modo decisivo il sistema fondato sul modello del giudizio di conto come mero controllo ordinatorio, il quale, ormai obsoleto nella sua struttura e nel suo funzionamento, viene qualificato dalla Consulta come un controllo dai caratteri eccessivamente giurisdizionalizzati ed incidente su posizioni giuridiche soggettive in un contesto, però, di mancate garanzie processuali effettive. Afferma dunque che

⁹⁸ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

⁹⁹ A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

anche il controllo giurisdizionalizzato integra un vero e proprio processo e, come tale, deve rispettare i principi di indipendenza, contraddittorio e difesa poiché un giudizio incidente su posizioni soggettive non può essere degradato a mera appendice del controllo amministrativo. La crisi è, in tal senso, di natura costituzionale, formalmente dichiarata dalla sentenza di cui si dà trattazione. La sent. n. 55/1966 non riguarda direttamente il giudizio sui conti, ma colpisce l'assetto complessivo della giurisdizione contabile, così come, nel corso del secolo precedente, si era strutturata¹⁰⁰.

La prima questione involge la composizione dei Consigli di prefettura, organi presieduti dal Prefetto e composti, oltre che da quest'ultimo, dal direttore della ragioneria della prefettura, dal direttore della ragioneria provinciale dello Stato e da due funzionari della prefettura alle dirette dipendenze del Prefetto medesimo¹⁰¹. È lapalissiano, quindi, come nessuno dei componenti sia assistito dalla garanzia dell'inalterabilità e come l'organo, nel suo complesso, risulti strutturalmente inserito nell'apparato amministrativo, in posizione di stretta subordinazione all'esecutivo, del quale deve attuare gli indirizzi. Ne discende, quindi, la diretta impossibilità di assicurare quei requisiti di indipendenza e imparzialità del giudice che gli artt. 101 e 108 Cost. postulano quali presupposti indefettibili dell'esercizio della funzione giurisdizionale, circostanza che fonda la prima censura mossa dalla Corte costituzionale nei confronti di tale assetto¹⁰².

Venendo ora alla disamina della seconda censura della Consulta, si rende anzitutto necessario volgere lo sguardo non più in direzione della composizione dei Consigli di prefettura, bensì verso le modalità di svolgimento del giudizio contabile davanti agli stessi. In particolare, la Corte, con questa seconda censura, investe l'assenza di un impianto normativo idoneo ad attribuire garanzie effettive di difesa, nonché la struttura procedimentale del giudizio stesso e la possibilità che l'organo giudicante

¹⁰⁰ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹⁰¹ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

¹⁰² Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

acquisisca e utilizzi elementi extra contraddittorio. Questi sono i caposaldi ai quali verrà ancorato il fondamento della violazione dell'art. 24 Cost.

Il diritto di difesa deve, infatti, trovare esplicazione diretta tanto sotto il versante formalistico quanto sotto quello dell'effettività. Nel caso di specie, difatti, la Corte costituzionale non contesta l'assenza di spazi deputati alla difesa del convenuto, ma piuttosto la loro inadeguatezza a garantire una tutela effettiva dello stesso. La mera possibilità di essere sentiti non risulta sufficiente a soddisfare il diritto di difesa; tale scopo viene invece assicurato quando le norme costituenti l'apparato difensivo implicano la possibilità di conoscere, contestare e replicare agli elementi posti a base della decisione¹⁰³. Nel modello che la Consulta censura, invece, si registra la possibilità che elementi decisivi emergano successivamente all'audizione delle parti, in una fase – la camera di consiglio – strutturalmente sottratta al contraddittorio. È dato constatare, dunque, una compressione sostanziale della possibilità di replica dell'agente contabile, con una significativa compressione del diritto di difesa nella sua dimensione effettiva¹⁰⁴.

Un punto decisivo della seconda censura della Corte costituzionale involge proprio il funzionario di ragioneria, autore della relazione sul conto, il quale assume le vesti di una figura sostanzialmente accusatoria, potendo non solo partecipare alla seduta del Consiglio, ma anche intervenire in camera di consiglio, prerogativa preclusa alle parti private. Un simile assetto è qualificato dalla Consulta come una forma di disparità di trattamento, in violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto determina una strutturale asimmetria tra l'apparato pubblico e il soggetto inciso, incompatibile con un'effettiva garanzia del diritto di difesa¹⁰⁵.

Sebbene tale arresto giurisprudenziale non investa direttamente il giudizio di conto in senso oggettuale, essa ne incrina il fondamento ordinatorio, aprendo la strada a

¹⁰³ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹⁰⁴ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹⁰⁵ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

una progressiva riconfigurazione in senso processuale¹⁰⁶. Si afferma, così, un mutamento paradigmatico, in forza del quale ogni forma di controllo che incida su posizioni giuridiche soggettive deve essere ricondotta nell'alveo del processo, con conseguente applicazione integrale delle garanzie costituzionali¹⁰⁷.

È dunque dato constatare che la pronuncia della Corte costituzionale summenzionata segna il venir meno dell'autosufficienza del paradigma ordinatorio del giudizio di conto, senza condurre a una immediata riconfigurazione delle sue modalità procedurali¹⁰⁸. Resta, in questa fase, impregiudicata la definizione delle forme attraverso cui le istanze di garanzia possano trovare innesto in un giudizio che permane strutturalmente orientato al controllo, questione che attiene non alla crisi del modello in quanto tale, bensì alle risposte che l'ordinamento sarà chiamato progressivamente a elaborare¹⁰⁹.

È proprio su tale piano, relativo all'innesto delle istanze di garanzia, che la Corte costituzionale interviene, contribuendo a rendere sistemicamente necessaria l'emersione del contraddittorio come risposta strutturale all'ampliamento dell'incidenza soggettiva del giudizio, prodotto dalla disciplina introdotta dal Regio decreto del 13 agosto 1933, n. 1038. Si spezza così l'equilibrio su cui il modello tradizionale è fondato, imperniato su un controllo oggettivo forte e su una compressione strutturale delle garanzie soggettive, equilibrio che risultava sostenibile solo fintanto che il giudizio non produceva effetti incisivi sulla sfera del singolo.

Quanto al contraddittorio, è dato rilevare che la sua esplicazione è qualificata come elemento ultroneo non per una sua intrinseca incompatibilità con la giurisdizione, ma perché estraneo alla funzione primaria assegnata al giudizio di conto, ossia il controllo oggettivo e ordinatorio della gestione. Ove il giudizio di conto operi come

¹⁰⁶ A. Chesta, *I conti giudiziali e gli agenti contabili*, in C. Mirabelli, E. F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica (ESI), 2018.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

¹⁰⁸ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹⁰⁹ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

longa manus del controllo amministrativo, non si avverte l'esigenza di sviluppare un impianto normativo che garantisca la dialettica difensiva. Difatti, in assenza di un'accusa, di un conflitto ovvero di una posizione giuridica da tutelare in senso proprio, il contraddittorio non è concettualmente richiesto¹¹⁰.

Si appalesa come diretto prodotto dello sviluppo e dell'intensificazione dell'incidenza del giudizio sulla sfera giuridica dell'agente sia l'evoluzione del parametro di legittimità, che addiverrà, da una matrice esclusivamente funzionale, a una connotazione anche soggettiva, finalizzata alla tutela della posizione incisa¹¹¹.

Il contraddittorio cessa, dunque, di essere relato alla funzione del giudizio, assumendo un'identità novella volta agli effetti che il giudizio produce. Alla luce di quanto precede, si registra una traslazione del fulcro di interesse dal profilo genetico del giudizio ("cosa è") alla sua operatività concreta ("cosa fa"), con conseguente centralità degli effetti prodotti sulla sfera soggettiva dell'agente¹¹².

L'interlocuzione procedimentale, malgrado non assuma ancora la forma piena del processo di parti, diviene un requisito minimo di legittimità del giudizio, pena la sua incompatibilità con i principi costituzionali, come deciso dalla Corte costituzionale nella pronuncia del 6 aprile 1966, n. 55. Tale superamento non implica, però, l'abbandono della funzione di controllo, in forza del permanso orientamento del giudizio di conto alla regolarità della gestione, ma permette di ravvisare un innesto del contraddittorio nella stessa, senza che questa ne venga radicalmente modificata. La dialettica endoprocessuale affiora, dunque, non come mezzo di conflittualizzazione del giudizio, bensì come necessario correttivo di un modello bisognevole di evoluzione che, pur mantenendosi ordinario nella sua originaria matrice, produce ormai effetti incompatibili con l'assenza di garanzie partecipative.

¹¹⁰ M. Pane, *Evoluzione del giudizio di conto ed il suo ruolo nel sistema delle garanzie sulle gestioni contabili*, in *Salvis Juribus*, 2022.

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

¹¹² A. Canale – F. Freni – M. Smirollo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

Albeggia, pertanto, una nuova esigenza: quella di riconoscere spazi difensivi idonei a consentire una reale interlocuzione sugli elementi posti a base della decisione. Il contraddittorio emerge, dunque, come riflesso di tale mutamento del ruolo dell'agente: non come strumento di conflitto, ma come presidio minimo di legittimità a fronte di una decisione incidente su una posizione soggettiva ormai non più assorbibile nell'intraneità amministrativa.

Le prime manifestazioni della partecipazione difensiva nel giudizio di conto non vengono a strutturarsi come riorganizzazione complessiva del procedimento, bensì si innestano come strumenti funzionali di interlocuzione. Risulta, pertanto, prematura la qualificazione del contraddittorio quale architrave del giudizio, poiché esso viene considerato come un mero correttivo limitato, privo di una funzione strutturante. Il meccanismo di interlocuzione difensiva dell'agente contabile si fonda, prevalentemente, su mezzi documentali – memorie, deduzioni, osservazioni e giustificazioni scritte – idonei a consentire un primo livello di partecipazione difensiva, senza tuttavia instaurare una dialettica pienamente dinamica¹¹³.

Il procedimento rimane, infatti, imperniato su una struttura cartolare, nella quale il confronto si svolge precipuamente sugli atti e non mediante un contraddittorio orale paritario; le minime esplicazioni di oralità, ove presenti, non assumono mai una funzione decisiva né riequilibratrice¹¹⁴. Le forme partecipative dell'agente contabile non si collocano, pertanto, su un piano di equipollenza rispetto ai poteri dell'organo giudicante, registrandosi un mantenimento, da parte del giudice, del controllo sulla fase istruttoria, sui tempi e sui contenuti del procedimento, con ampi margini di acquisizione officiosa. In questo stadio, il contraddittorio viene a connotarsi come fase consentita, ma priva di quell'effettività riservata ai diritti soggettivi processuali in senso forte, assumendo piuttosto il carattere di mera possibilità di interloquire nei limiti e secondo le modalità stabilite dall'assetto procedimentale, posto che gli strumenti previsti consentono sì l'escussione dell'agente, ma non garantiscono necessariamente che egli possa incidere in modo

¹¹³ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

¹¹⁴ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

determinante sulla formazione della decisione, secondo quanto evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza del 6 aprile 1966, n. 55, pocanzi dissertata¹¹⁵.

Alla luce di quanto esposto, il contraddittorio attenuato, per come innestato nella disciplina tradizionale del giudizio di conto, non risolve le aporie tra incidenza soggettiva del giudizio e debolezza delle garanzie difensive, ma si configura come una fase intermedia a funzione compensativa, idonea a segnalare l'inadeguatezza strutturale del modello originario senza ancora superarlo, dando luogo a un equilibrio strutturalmente instabile che consente solo temporaneamente la prosecuzione dell'assetto ordinatorio.

La dialettica non è finalizzata alla risoluzione di un conflitto tra interessi che si contrappongono, bensì all'affinamento dell'accertamento contabile. Permane l'assenza di un'imperniazione del procedimento su una pretesa accusatoria in senso proprio. Il momento interlocutorio dell'agente contabile non è orientato alla dimostrazione di una responsabilità in senso oggettivo, ma si inserisce coerentemente nella funzione ordinatoria del giudizio, quale strumento di verifica della completezza e della correttezza delle risultanze contabili. Il contraddittorio assume così una funzione precipuamente collaborativa, consentendo all'agente di chiarire, integrare ovvero correggere i dati della gestione e supportando l'organo giudicante nella ricostruzione del quadro contabile¹¹⁶.

Anche in questa fase di emersione della dialettica endoprocessuale, la finalità primaria del giudizio permane la tutela dell'interesse pubblico alla regolarità contabile e, di converso, viene compressa la rilevanza dell'interesse individuale dell'agente, sopravvivendo soltanto come incidenza riflessa della decisione e non come parametro autonomo di giudizio¹¹⁷. La struttura del giudizio è tale da neutralizzare la conflittualità, perché l'organo giudicante detiene il potere di direzione dell'istruttoria, la perimetrazione dell'interlocuzione viene definita

¹¹⁵ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹¹⁶ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹¹⁷ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

dall'esterno e l'agente contabile interviene entro spazi predeterminati e non garantiti come prerogativa autonoma. Attraverso tale impalcatura normativa, la dialettica viene regolata e funzionalizzata dall'organo giudicante, assumendo una fisionomia marcatamente concessoria, e non paritaria.

In divergenza dal processo di parti, la dialettica endoprocessuale non presuppone parità delle posizioni, simmetria dei poteri né autonomia dell'iniziativa difensiva, poiché essa, collocandosi su un piano inferiore, rappresenta un avanzamento rispetto al modello privo di confronto. Tale soluzione di compromesso è destinata a mostrare i suoi limiti, poiché attenua solo temporaneamente l'attrito sistemico, consentendo la prosecuzione del modello in una dimensione meramente provvisoria¹¹⁸.

Anche di fronte all'emersione di spazi partecipativi, si riscontra come la direzione complessiva del procedimento rimanga saldamente concentrata in capo all'organo giudicante. Viene a delinearsi, dunque, una dialettica nella quale l'iniziativa resta pubblica e officiosa, mentre la difesa assume un carattere essenzialmente reattivo. In detto contesto, l'agente non dispone di strumenti equipollenti per attivare, perimetrare ovvero condizionare l'accertamento¹¹⁹. Si rende, pertanto, necessario distinguere nettamente tra la mera possibilità di essere ascoltati e l'attribuzione di un potere effettivo di incidenza sulla decisione: solo il secondo integra un contraddittorio in senso pieno. Tale asimmetria è coerente con la permansa funzione ordinatoria del giudizio di conto, nel quale il sacrificio delle garanzie soggettive è considerato ancora tollerabile, mentre la supremazia dell'organo giudicante è funzionale alla tutela dell'interesse pubblico, consentendo al giudizio di conto di continuare a svolgere la propria funzione di controllo senza entrare immediatamente in frizione con l'accresciuta incidenza soggettiva delle decisioni¹²⁰.

¹¹⁸ A. Chesta, *I conti giudiziali e gli agenti contabili*, in C. Mirabelli, E. F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica (ESI), 2018.

¹¹⁹ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹²⁰ Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

La dissertazione di questo rapporto asimmetrico evidenzia il limite invalicabile del contraddittorio “debole” come meccanismo di adattamento interno del modello tradizionale a un contesto ordinamentale mutato. Una dialettica strutturalmente sbilanciata e creata con funzione compensativa non può costituire una soluzione stabile. Ne emerge, quale indice di un deficit strutturale e non occasionale, l’esigenza di un’evoluzione del contraddittorio che, pur necessaria, resta incompiuta. Il modello tradizionale risulta ormai superato, mentre quello nuovo non è ancora pienamente formato: il paradigma esclusivamente ordinatorio non è più autosufficiente, senza che si sia ancora affermato un assetto processuale compiuto¹²¹.

Viene a formarsi, dunque, un giudizio di conto che non è più riconducibile al puro controllo, né ancora qualificabile come processo di parti. Tale collocazione ibrida è il prodotto spontaneo e necessario di una transizione non ancora compiuta che, dal punto di vista sistemico, prepara il terreno alla successiva riorganizzazione del giudizio, rendendo strutturalmente manifesti i limiti del modello tradizionale senza ancora superarli.

È ora acconcio concludere che il contraddittorio “debole” di cui si è trattato viene ad assumere una funzione di transizione verso un mutamento irreversibile dell’assetto interno del giudizio di conto, non potendo essere sottaciuto il ruolo sistemico che tale stadio intermedio ricopre nel segnalare la necessità di una dialettica più strutturata. La sistemazione intermedia che viene a istituirsi è caratterizzata dalla compresenza tensionale di elementi propri del controllo amministrativo ed elementi tipici del processo giurisdizionale. L’asimmetria strutturale del contraddittorio e la persistenza di effetti patrimoniali incisivi rendono il modello intrinsecamente instabile sotto il profilo delle garanzie, evidenziando l’insostenibilità di un assetto meramente transitorio¹²².

¹²¹ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

¹²² Corte costituzionale, sentenza 6 aprile 1966, n. 55, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, 13 aprile 1966, n. 92.

3. I profili afflittivi e sanzionatori “di fatto”: mancata resa, irregolarità e accertamento delle differenze

Si riscontra come nell'inquadramento originario il giudizio di conto si configuri quale paradigma del controllo contabile, funzionalmente orientato alla verifica della regolarità formale dei conti ed esimendosi, sul piano definitorio, dall'esorbitare verso finalità sanzionatorie. Tuttavia, tale qualificazione non risulta bastevole alla perimetrazione della totalità degli effetti prodotti dal giudizio, emergendo un concreto scarto tra la funzione dichiarata e la sua operatività concreta, che la lettura riduttiva della ricostruzione tradizionale adombra. Alla luce di quanto precede, il discernimento tra funzione ricognitiva dell'accertamento e conseguenze sostanziali da esso prodotte inizia a profilarsi, con l'emersione di queste ultime come parametro di crescente rilevanza nella valutazione del modello¹²³.

Si impone ora la dissertazione della mancata resa del conto quale inerzia giuridicamente rilevante. Posta la definizione di conto come oggetto del controllo e quale strumento attraverso il quale la gestione diviene verificabile, ne discende che la sua assenza precida la verifica analitica delle operazioni. L'ordinamento costruisce, dunque, un meccanismo giurisdizionale specifico per reagire all'omissione, rappresentato dal soccorrevole giudizio per la resa del conto, che costituisce pragmatica e funzionale espressione del principio secondo cui l'assenza del conto non determina l'improcedibilità né la sospensione del giudizio di conto. Evitando, in tal modo, che la mancata resa del conto divenga motivo di pastoia per lo svolgimento della funzione giurisdizionale, attivandone, anzi, un rimedio interno e complementare.

Il giudizio per la resa del conto assume, quindi, tre differenti funzioni, di cui due coeve e una ulteriore, eventuale e successiva. In particolare, si rinvencono dapprima le funzioni sollecitatoria e ricostruttiva, che operano congiuntamente¹²⁴. Solo in un momento successivo, e a fronte di persistente inottemperanza dell'agente contabile al decreto del giudice monocratico adottato ai sensi dell'art. 141, comma 4, C.G.C.,

¹²³ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹²⁴ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

si manifesta la funzione coattiva, finalizzata ad assicurare che alla formazione del conto si pervenga comunque.

La dicotomia tradizionale tra mancata resa del conto e irregolarità del conto reso mostra, sul piano funzionale, limiti crescenti di tenuta, inducendo a interrogarsi sulla sua capacità di descrivere in modo unitario le deviazioni dal modello fisiologico del controllo. La mancata resa del conto configura una patologia strutturale della funzione di controllo, defraudando l'ordinamento dello strumento conoscitivo primario e precludendo, *ex ante*, la verifica analitica della gestione; l'irregolarità del conto, pur condividendo medesima radice patologica, si atteggia invece come patologia funzionale attenuata, consentendo l'attivazione del controllo ma compromettendone l'affidabilità e la completezza¹²⁵. La differenza tra le due ipotesi tende, in questa prospettiva, a non atteggiarsi in termini qualitativi, ma a disporsi lungo un continuum funzionale che va dall'assenza integrale del conto alla presenza di un conto formalmente esistente ma strutturalmente inidoneo alla verifica della gestione.

Profilate nei loro punti di divergenza, si volge ora lo sguardo al comune denominatore tra mancata resa e irregolarità del conto, addivenendo così alla trattazione di come dette due patologie siano fondanti la compromissione della funzione di trasparenza della gestione e della verificabilità della corretta amministrazione. Risulta possibile rinvenire una lettura atomistica di detto assetto, la quale, con un'impostazione tradizionale imperniata su una segmentazione per fattispecie e per rito, interconnette la mancata resa del conto – che qualifica come inerzia procedimentale – con il giudizio per la resa del conto corrispondente, mentre l'irregolarità del conto – qualificata come vizio del documento contabile – con il giudizio di conto ordinario¹²⁶.

Si coglie, dunque, quale criterio ordinante di tale lettura la centralità del dato formale-procedimentale, assunto come parametro esclusivo di qualificazione, con conseguente segmentazione della fattispecie in base al tipo di atto mancante o

¹²⁵ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

¹²⁶ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

difettoso e al modulo processuale attivato¹²⁷. Si profila, dunque, una rappresentazione frammentata del giudizio di conto, che affronta la mancata resa e l'irregolarità come ipotesi eterogenee, nonostante entrambe convergano nel medesimo effetto sostanziale: la compromissione della verificabilità della gestione e dell'esercizio di un controllo pieno e affidabile. L'impostazione summenzionata, pur risultando coerente sul piano formale-procedimentale, tende a relegare le patologie della mancata resa e dell'irregolarità del conto a ipotesi tecniche marginali, attenuandone la capacità di riflettere l'assetto complessivo del modello¹²⁸.

Ci si interroga, pertanto, se questa impostazione possa ritenersi pienamente soddisfattiva, cogliendo sì la diversità del mezzo processuale ma adombrando la coincidenza della funzione negativa, derivandone, irrimediabilmente, una frammentarietà concettuale e un impedimento alla rilevazione del nesso sistemico tra le ipotesi patologiche considerate. È possibile ravvisare come la lettura atomistica, assumendo il rito quale criterio qualificante, addivenga all'attribuzione al modulo processuale di una funzione definitoria, deficiendo nel cogliere che il procedimento è uno strumento e non un criterio di qualificazione sostanziale del fenomeno¹²⁹.

Nel solco delle considerazioni di cui pocanzi si riscontra, quindi, l'effetto distorsivo della lettura atomistica tradizionale, la quale ingenera un giudizio di conto dalle sembianze frammentate, occasionali e reattive, quando, invero, esso risponde a una logica unitaria di accertamento finale¹³⁰. Viene a emersione, in contrapposizione alla lettura appena dissertata, un'ulteriore proposta di interpretazione: la lettura unitaria. Essa abbandona il criterio imperniato sulla modalità dell'inosservanza per

¹²⁷ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹²⁸ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

¹²⁹ A. Chesta, *I conti giudiziali e gli agenti contabili*, in C. Mirabelli, E. F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica (ESI), 2018.

¹³⁰ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

essere impulsata da un novello criterio interpretativo suffragato dagli effetti prodotti sull'assetto di controllo e dall'incidenza sull'esigenza di accertamento sostitutivo.

Tale ulteriore lettura dipana la questione rinvenendo, in entrambe le fattispecie patologiche, l'intolleranza dell'ordinamento contabile avverso zone di non-decidibilità e di opacità contabile persistente, e rilevando, di converso, come la necessità strutturale del pervenimento all'accertamento della gestione imponga l'attivazione di meccanismi differenti ma funzionalmente orientati al medesimo risultato: la ricostruzione accertativa. Questa lettura acuisce il ruolo di fattispecie rivelatrici del modello attribuito alle due ipotesi patologiche di cui sopra, un ruolo prodromico all'emersione del fatto che il giudizio di conto, alla luce delle sue modalità operative, non si esaurisce agevolmente in una funzione meramente ricognitiva, ma presenta tratti orientati all'accertamento finale¹³¹.

Le patologie divengono così un osservatorio privilegiato della metamorfosi del giudizio di conto, rendendo evidente l'insufficienza del paradigma ordinatorio e preparando la successiva problematizzazione in chiave sostanziale; tuttavia, è nell'ambito dell'irregolarità del conto che tale logica si manifesta con maggiore evidenza sul piano degli effetti, poiché solo in questa sede l'accertamento si traduce nella determinazione di un risultato patrimoniale vincolante immediatamente incidente sulla sfera del contabile.

Muovendo dalla prospettiva così delineata si impone iniziare a traslare dalla concezione dell'accertamento contabile come operazione meramente ricognitiva verso una qualificazione dello stesso come attività valutativa, funzionalmente orientata alla definizione dell'assetto contabile finale¹³².

Si rende ora acconcio dissertare, quindi, in termini più puntuali, la fattispecie patologica dell'irregolarità del conto nei suoi tratti caratterizzanti. Essa si riferisce a quegli elementi – discordanze tra dati contabili e gestione effettiva; incompletezze nella rappresentazione delle operazioni; inesattezze nella quantificazione;

¹³¹ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

¹³² V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

violazioni delle regole di tenuta e rappresentazione del conto – che, qualora presenti, causano l'inidoneità informativa del conto in senso funzionale. Tale ipotesi patologica manifesta i punti della sua incidenza nella capacità del conto di rendere verificabile la gestione, compromettendone la funzione di controllo cui il conto è preordinato.

Essa attiva, per via della sua rilevanza giuridica autonoma, la giurisdizione contabile. Il giudice, infatti, in presenza di un conto irregolare non può limitarsi a prenderne atto, ma è vincolato dall'ordinamento a procedere alla verifica di ciò che manca e alla correzione di ciò che risulta inesatto, poiché la struttura del giudizio di conto è intrinsecamente finalizzata alla determinazione di un saldo, inteso come esito fisiologico e rappresentante il *telos* procedimentale. L'irregolarità del conto può definirsi, quindi, come il punto di staglio sistemico tra paradigma puramente ordinatorio e accertamento con effetti reali, risaltando come quest'ultimo diventi vincolante e fondante il momento di genesi dell'obbligazione restitutoria, la quale si cristallizza nell'*an debeatur*, nel *quantum debeatur* e nella sua attualità, evitando, così, che il giudizio di conto rimanga confinato in una dimensione meramente ricognitiva e descrittiva¹³³.

È ora meritevole di dissertazione l'insorgenza dell'obbligazione restitutoria, giacché l'accertamento delle differenze contabili si configura come momento prodromico rispetto ad essa, in quanto le risultanze economiche che ne scaturiscono si stagliano quali esito finale e necessario del giudizio di conto. Tale accertamento è foriero di effetti immediati sulla sfera giuridico-patrimoniale dell'agente contabile, determinando una conformazione diretta della situazione soggettiva, scevro di fasi intermedie e di ulteriori mediazioni procedimentali. Non può sottacersi come il momento genetico dell'obbligazione si collochi coevamente alla pronuncia di accertamento, dalla quale essa direttamente promana: due momenti logicamente distinti, ma temporalmente coincidenti e interrelati da un nesso causale immediato. In tale prospettiva, l'accertamento contabile non si esaurisce in una funzione meramente ricognitiva, ma assume una valenza decisoria piena,

¹³³ A. Canale – F. Freni – M. Smirollo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

traducendosi nella determinazione dell'*an debeatur*, del *quantum debeatur* e dell'attualità dell'obbligo restitutorio¹³⁴.

La ricostruzione unitaria delle fattispecie patologiche del giudizio di conto consente di superare la frammentazione atomistica esclusivamente imperniata sul dato procedimentale, ponendo in primo piano una comune matrice funzionale orientata all'accertamento della gestione contabile¹³⁵. È in tale prospettiva che l'irregolarità del conto diviene sede tipica di emersione degli effetti in modo tale da rendere particolarmente visibile la tensione tra funzione dichiarata ed effetti prodotti, poiché è in questa sede che viene a consolidarsi l'attività valutativa nella determinazione delle differenze contabili e nella conseguente stabilizzazione dell'obbligazione restitutoria. L'accertamento delle differenze tende a collocarsi, nell'economia del giudizio di conto, come momento ricorrente di approdo dell'attività accertativa, stagliando il confine tra controllo e decisione nel modo in cui il giudizio opera, incidendo in modo immediato, automatico e non graduabile sulla sfera patrimoniale dell'agente contabile¹³⁶.

Si rinviene come l'accertamento delle differenze contabili risulti rivelatore, in tal modo, di una capacità conformativa del giudizio di conto che si esplica mediante un'incidenza strutturale sugli assetti patrimoniali dell'agente, eccedendo la funzione di mero riscontro contabile cui il giudizio era originariamente preordinato. La qualificazione ordinatoria del giudizio di conto non si erge più, pertanto, come tratto sostanziale prevalente, sopravvivendo unicamente come etichetta formale, mentre l'impatto economico dell'esito assume rilievo strutturalmente qualificante ai fini della definizione della sua natura.

La vincolatività dell'accertamento conduce alla stabilizzazione immediata dell'obbligazione risultante, la quale opera come strumento di diretta incisione sulla sfera giuridico-patrimoniale dell'agente, senza interposizione di fasi ulteriori né

¹³⁴ A. Chesta, *I conti giudiziali e gli agenti contabili*, in C. Mirabelli, E. F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica (ESI), 2018.

¹³⁵ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹³⁶ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

marginì di mediazione procedimentale¹³⁷. L'esito del giudizio di conto acquista così una rilevanza pratica autonoma rispetto alla sua qualificazione teorica, rendendo manifesta l'inadeguatezza del paradigma tradizionale del controllo a governarne gli effetti¹³⁸.

Da tale scarto tra forma procedimentale ed esiti prodotti origina una tensione ordinamentale persistente, svincolata da qualsiasi intento punitivo espresso, ma idonea a rendere sistemicamente rilevante la discrasia tra qualificazione formale ed effetti concreti del giudizio¹³⁹. L'effetto patrimoniale vincolante emerge, in questa prospettiva, come dato giuridicamente significativo in sé, segnando il punto oltre il quale l'accertamento non può più essere ricondotto a una funzione meramente descrittiva o ricognitiva.

In detto rapporto obbligatorio, attenzionando il profilo soggettivo, si rinvencono tre distinti soggetti: l'agente contabile, quale soggetto passivo tenuto alla resa; l'ente pubblico di riferimento, quale soggetto attivo del rapporto; e la Corte dei conti che, invece, rimane estranea al rapporto, in ragione della sua posizione di organo giudicante¹⁴⁰.

È dato constatare come gli effetti patrimoniali vincolanti che derivano dall'accertamento non siano imperniati su una finalità punitiva espressamente perseguita, né siano normativamente qualificati come sanzione, ma risultino dall'assetto complessivo dei meccanismi decisorì propri del giudizio di conto, incidendo in termini oggettivi sulla sfera giuridico-patrimoniale del destinatario. L'assenza di un intento punitivo non conduce a escludere la rilevanza afflittiva dell'effetto, poiché a rilevare è l'incidenza in termini oggettivi sulla sfera giuridico-patrimoniale del destinatario.

¹³⁷ V. M. Caldarera, *La figura dell'agente contabile e la specialità del giudizio di conto*, in Riv. C. conti, 2013.

¹³⁸ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹³⁹ A. Chesta, *I conti giudiziali e gli agenti contabili*, in C. Mirabelli, E. F. Schlitzer (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica (ESI), 2018.

¹⁴⁰ A. Canale – F. Freni – M. Smirollo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

È scevro di dubbio, infatti, che l'indagine sull'afflittività debba spostarsi sul versante materiale degli effetti prodotti in concreto, non risultando bastevole una riduzione della stessa a mera qualificazione formale. È dato rilevare come, muovendo da un accertamento contabile determinante un assetto patrimoniale vincolante e produttivo di conseguenze immediatamente operative, sia possibile addivenire a un'afflittività che non è funzione dell'etichetta normativa, ma prodotto della struttura dell'incidenza patrimoniale.

Non è dato ignorare che l'accertamento delle differenze non conosca, in via strutturale, margini di modulazione in funzione dell'intensità della colpa, della gravità del comportamento ovvero delle condizioni oggettive dell'agente, e ciò perché l'unico criterio di quantificazione è rigidamente parametrato al dato quantitativo emerso; ove non si tratti di sanzione, non potrà, conseguentemente, trattarsi di proporzionalità. Detta assenza di graduazione è posta a fondamento del discernimento tra giudizio di conto e sanzione amministrativa in senso proprio e, coevamente, acuisce l'impatto afflittivo dell'effetto, poiché privo di meccanismi di temperamento¹⁴¹.

Non si rinviene alcuna valutazione discrezionale ovvero filtro decisionale ulteriore; vi è, infatti, un puro e meccanico automatismo strutturale con effetti che, sul piano sistemico, vengono progressivamente in rilievo. Accertata la differenza, l'obbligo restitutorio sorge ipso iure e l'effetto patrimoniale diviene giuridicamente necessario. Tale congegno strutturale rafforza il carattere conformativo del giudizio ed eziandio si traduce in un'incidenza patrimoniale inevitabile¹⁴².

Tale distinzione assume rilievo cardinale ai fini della non qualificazione del giudizio di conto come sanzionatorio, ferma restando la necessità di verificarne la tenuta sistemica sul piano delle garanzie, e nel senso di escludere che esso persegua finalità repressive in termini sostanziali in senso stretto. Non può essere sottaciuto, tuttavia, come l'assetto dei suoi effetti presenti caratteristiche tipicamente afflittive,

¹⁴¹ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹⁴² A. Canale – F. Freni – M. Smirolto (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

divenendo quindi l'azimut di levata delle tensioni sostanziali legate all'incoerenza tra paradigma ordinatorio e i profili afflittivi di fatto di cui sopra.

Il riconoscimento dell'afflittività di fatto non risulta implicante una riqualificazione automatica del giudizio di conto, imponendo, però, una lettura sostanziale in termini sistematici dei suoi effetti e portando all'emersione di una linea di frizione tra la struttura del giudizio, gli effetti prodotti e le garanzie applicabili.

L'assenza di un *tertium* procedimentale tra accertamento ed effetto, unitamente alla mancanza di spazi di ponderazione ovvero di individualizzazione della misura, attribuisce all'esito del giudizio di conto una capacità conformativa strutturale, svincolata dalla sua qualificazione formale come giudizio di controllo, derivandone l'emersione di un'afflittività oggettiva "di fatto", non interrelata a intenti punitivi espressi, ma insita nell'assetto degli effetti prodotti dall'accertamento, idonea a incrinare la neutralità del paradigma ordinatorio tradizionale. L'assetto così delineato consente di rilevare come il giudizio di conto, pur mantenendo una qualificazione formale improntata al controllo, operi attraverso meccanismi e produca effetti che ne rendono progressivamente meno agevole una ricostruzione univocamente ordinatoria¹⁴³.

4. L'impatto dell'art. 6 CEDU sulla metamorfosi del giudizio di conto: prime aperture e criteri applicativi

I profili problematici dissertati non costituiscono anomalie isolate, bensì la risultanza di una progressiva trasformazione del giudizio di conto sotto il profilo degli effetti prodotti. La disamina sin qui condotta ha permesso l'emersione delle modalità colle quali il giudizio di conto, pur conservante una qualificazione formale di controllo, foggia conseguenze immediate e dirette, incidenti sulla sfera giuridico-patrimoniale dell'agente contabile. Alla luce di tale constatazione, impelle di interrogarsi sulla bastevolezza delle categorie interpretative tradizionali, elaborate

¹⁴³ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

in un contesto nel quale l'incidenza soggettiva del giudizio risulta sensibilmente attenuata.

L'esclusivo ausilio delle categorie contabili interne fonda il pavento di una lettura autoreferenziale del giudizio di conto. Le nozioni di controllo, funzione ordinatoria e legalità oggettiva narrano dell'origine storica del giudizio, ma si esimono dall'esaurirne la comprensione del suo funzionamento attuale. Quando il giudizio produce effetti patrimoniali immediatamente esecutivi, l'apprezzamento della sua compatibilità con le garanzie fondamentali non può ritenersi soddisfacente se limitato al mero piano della qualificazione formale. È pertanto necessario un parametro di valutazione che consenta di soppesare il giudizio di conto in relazione alla sua concreta incidenza, e non soltanto alla funzione che esso dichiara di perseguire¹⁴⁴.

La difficoltà non risiede nell'individuazione di un parametro alternativo, bensì nel fatto che il mutamento dell'incidenza del giudizio di conto precede e disallinea le categorie chiamate a descriverlo, imponendo di interrogarsi non già su quale modello adottare, ma su quale modello risulti ancora concettualmente adeguato.

L'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, soccorrevolmente, offre un criterio di giudizio che trova collocazione su un piano distinto rispetto alle categorie del diritto interno¹⁴⁵. Tale parametro non si manifesta quale esplicazione di un ordinamento "superiore", ma in quanto fondato su criteri sostanziali di tutela delle posizioni soggettive. In tale contesto, il richiamo all'art. 6 CEDU non vale quale parametro immediatamente applicativo al giudizio di conto, bensì come criterio esterno di lettura della sua incidenza sostanziale sulle posizioni giuridiche soggettive coinvolte. La Convenzione europea non si interroga sulla natura formale del procedimento, ma sulla sua idoneità a incidere in modo determinante sui diritti e sugli obblighi del soggetto coinvolto. In questo senso, l'art. 6 CEDU consente di

¹⁴⁴ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹⁴⁵ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

ripensare il giudizio di conto prescindendo dalla sua collocazione tradizionale nell'alveo del controllo amministrativo.

L'applicazione del parametro staglia un cangiamento dell'angolo visuale, giacché costituente rilievo dirimente non è più la funzione dichiarata del giudizio, bensì la sua incidenza sostanziale sulla posizione giuridica dell'agente contabile. La funzione ordinatoria del giudizio, pur permansa quale elemento qualificante sul piano sistemico, viene così privata della capacità di giustificare da sola la compressione delle garanzie partecipative, con la conseguenza che l'assetto procedimentale, la denominazione del giudizio e la qualificazione dell'organo giudicante assumono una funzione recessiva nel processo di valutazione della legittimità complessiva del giudizio di conto, rendendo percepibile la distanza crescente tra il modello concettuale tradizionale e la realtà delle sue conseguenze giuridiche¹⁴⁶.

L'introduzione del parametro non si traduce, in questa fase, in una ridefinizione compiuta del giudizio di conto. Essa consente, piuttosto, di aprire uno spazio di riflessione sulla coerenza del modello tradizionale alla luce degli effetti che esso è oggi chiamato a produrre. Il giudizio di conto viene così posto al centro di una rilettura che non muove da esigenze riformatrici, ma dalla constatazione di un cangiamento già avvenuto sul piano sostanziale, che impone come logicamente necessarie le analisi ulteriori che seguono¹⁴⁷.

La giurisprudenza della Corte europea ha progressivamente abbandonato una concezione meramente formale del "processo", imperniata sulla qualificazione che il diritto interno attribuisce al procedimento, chiarendo come l'applicazione dell'art. 6 CEDU non sia correlata né alla denominazione del procedimento né alla sua collocazione sistemica nell'ordinamento nazionale. Alla luce di quanto precede, è necessario porre l'attenzione su ciò che rileva, quindi verificare se il procedimento presenti, in concreto, caratteristiche tali da incidere in modo determinante sulla

¹⁴⁶ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹⁴⁷ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

posizione giuridica del soggetto coinvolto e non se esso sia formalmente definito come giurisdizionale. Ciò che rileva, in questa prospettiva, non è l'estensione dell'ambito applicativo dell'art. 6 CEDU in termini quantitativi, bensì l'effetto corrosivo che tale criterio di lettura produce sulle distinzioni concettuali tradizionalmente impiegate dal diritto interno¹⁴⁸.

Il criterio dirimente elaborato dalla Corte europea è rappresentato dall'incidenza della decisione su diritti e obblighi di carattere civile. Tale nozione è intesa in senso sostanziale e autonomo rispetto alle qualificazioni del diritto interno. La rilevanza dell'incidenza non opera, tuttavia, come criterio neutro, poiché impone una valutazione che prescinde dalle categorie formali e destabilizza le tradizionali tassonomie procedimentali. In tal senso, l'art. 6 CEDU si applica ogniqualvolta la decisione sia suscettibile di determinare conseguenze giuridiche rilevanti, definitive o comunque difficilmente reversibili.

Si rammenta, infatti, come, accanto agli obblighi civili, la giurisprudenza convenzionale attribuisca rilievo alla natura sostanzialmente afflittiva della decisione. Viene così a emanciparsi la nozione di afflittività dal rapporto causale esclusivo con la presenza di una sanzione formalmente qualificata come tale. È riscontrabile, infatti, come essa attenga, piuttosto, all'intensità dell'impatto che la decisione produce sulla sfera patrimoniale, professionale ovvero personale del soggetto interessato. Si afferma, dunque, come una decisione possa assumere carattere afflittivo nonostante l'ambito di adozione della stessa sia un procedimento formalmente non sanzionatorio, qualora questa comporti effetti gravosi e immediati. Ne discende che l'afflittività, così intesa, non qualifica il procedimento, ma ne misura retroattivamente la distanza rispetto alle categorie che lo vorrebbero estraneo alla logica del giudizio.

Nel solco delle considerazioni di cui sopra non può trascurarsi la perdita di parte della propria capacità esplicativa della tradizionale distinzione tra procedimenti di controllo e giudizi di natura contenziosa, emergendo chiaramente l'incapacità di

¹⁴⁸ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

tale distinzione di cogliere la reale portata delle decisioni adottate. Quando un procedimento di controllo produce effetti sostanzialmente assimilabili a quelli di una decisione giurisdizionale, la sua qualificazione formale non è più decisiva e ciò è foriero di una relativizzazione delle categorie tradizionali, che non vengono negate, ma si rivelano incapaci di funzionare come criteri ordinanti stabili in presenza di decisioni a incidenza sostanzialmente giurisdizionale.

Il fulcro dell'analisi migra, quindi, verso l'intensità dell'incidenza della decisione sulla sfera soggettiva dell'interessato. L'attenzione viene rivolta al grado di compressione che il procedimento determina sulle posizioni giuridiche coinvolte, non limitandosi a vagliare la struttura astratta del procedimento. Quanto più l'incidenza è intensa, immediata e difficilmente reversibile, tanto più si impone l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 6 CEDU. La distinzione tra controllo e contenzioso assume, così, un'attitudine recessiva non per scelta ricostruttiva, ma per effetto della cangiata realtà decisionale cui è chiamata a riferirsi.

È dato constatare che gli effetti mediati, la funzione di verifica e l'assenza di incidenza diretta sulla sfera soggettiva siano la triade di elementi che il controllo amministrativo, nella sua configurazione tradizionale essenzialmente verificativa, presuppone. Esso trova collocamento su un piano di mero accertamento della regolarità della gestione, senza che da tale accertamento derivino, in via mediata, conseguenze patrimoniali direttamente imputabili al soggetto controllato¹⁴⁹.

L'attribuzione al giudizio di conto di effetti patrimoniali immediatamente esecutivi, congiuntamente alla difficoltà di reversibilità delle conseguenze che ne derivano e alla presenza di profili sostanzialmente afflittivi, altera sensibilmente questo assetto. Ne è diretta conseguenza lo spostamento del baricentro funzionale del giudizio, che non si esaurisce più nella verifica della regolarità contabile, ma si orienta verso la produzione di esiti idonei a incidere direttamente sul patrimonio e sulla posizione giuridica dell'agente contabile¹⁵⁰.

¹⁴⁹ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

¹⁵⁰ A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile*, Giuffrè, ed. 2024.

È acconcio ravvisare, dunque, che in tale ottica la capacità incisiva del giudizio di conto esorbita il contornamento proprio del controllo ordinatorio, rendendo problematico il mantenimento di una lettura che continui a descriverlo esclusivamente in termini di accertamento neutro e mediato. In tal modo, la permansa qualificazione del giudizio di conto quale controllo amministrativo finisce per operare come uno schermo concettuale, idoneo ad adombrare la reale portata dell'incidenza esercitata e a neutralizzare, sul piano delle garanzie, le conseguenze che ne derivano.

Si addivene alla disamina dell'art. 6 CEDU nelle sue vesti di parametro di lettura evidenziante le aporie presenti nell'assetto sostanziale del giudizio di conto, e non quale intervento deputato alla correzione delle stesse dall'esterno. Si consolida un quadro nel quale le garanzie formali non soggiungono alcuna innovazione, bensì risaltano ciò che il cangiamento degli effetti aveva già reso problematico.

In tale cornice, il ricorso al parametro convenzionale non si traduce in supplenza del diritto sovranazionale rispetto a un diritto interno manchevole, bensì è foriero di una crisi intranea al modello tradizionale. L'art. 6 CEDU intercetta una trasformazione già compiuta sul piano degli effetti; esso non ne è generatore. Rifiutandosi la ricostruzione forzata del giudizio di conto quale affine al processo di parti, è bene comprendere se le categorie del controllo ordinatorio siano ancora concettualmente conniventi rispetto all'incidenza che il giudizio ormai esercita.

Non è dunque più opportuno domandarsi della natura formale del giudizio, giacché fondante del dubbio è l'idoneità delle categorie tradizionali a giustificare la compressione delle garanzie partecipative a fronte di un'incidenza stabile e diretta. È su tale versante che l'art. 6 CEDU acquisisce rilevanza quale criterio di emersione delle aporie del modello, mostrando come la loro stessa persistenza costituisca ormai un dato strutturale dell'assetto vigente¹⁵¹.

Il giudizio di conto si articola, nella sua configurazione primiera, come strumento di controllo ordinatorio, orientato al riscontro oggettivo della gestione e

¹⁵¹ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

integralmente deficitario di una vocazione conflittuale¹⁵². In tale assetto, la compressione delle garanzie partecipative non assume rilievo patologico, ma si qualifica come elemento coerente con una funzione che non è destinata a incidere direttamente sulla sfera giuridica del soggetto inciso, bensì deputata a regolarizzare l'andamento della gestione pubblica¹⁵³.

La tenuta di tale equilibrio risulta, tuttavia, intrinsecamente interrelata alla permanenza di un accertamento scevro di effetti patrimoniali immediatamente conformativi, allorché l'accertamento contabile oltrepassa la dimensione meramente ricognitiva e viene a tradursi in una decisione suscettibile di produrre conseguenze patrimoniali dirette e incisive, poiché in tale evenienza l'attenuazione delle garanzie processuali perde la propria originaria giustificazione funzionale, risultando sempre meno agevolmente riconducibile al paradigma ordinatorio tradizionale entro il quale il giudizio era stato primieramente concepito. Il cangiamento che ne deriva non attiene alla qualificazione formale del giudizio, che permane immutata sul piano nominale, bensì alla qualità e all'intensità dell'incidenza sostanziale che l'esito dell'accertamento viene ad esercitare sull'assetto giuridico-patrimoniale del destinatario¹⁵⁴.

In tale contesto viene a stagliarsi una tensione strutturale tra la funzione dichiarata del giudizio e gli effetti che esso concretamente produce, tensione che la persistente qualificazione ordinatoria, pur storicamente fondata e coerente sul piano nominalistico, non riesce più ad assorbire in modo soddisfattivo, risultando inidonea a giustificare la compressione delle garanzie partecipative a fronte di una decisione che, lungi dall'esaurirsi in un riscontro meramente formale, incide stabilmente e in modo conformativo sulla sfera giuridico-patrimoniale dell'agente contabile.

È in tale scarto che viene a innestarsi il parametro convenzionale, non già quale fattore di trasformazione formale del giudizio di conto né quale fonte di un modello

¹⁵² V. M. Caldarera, *La figura dell'agente contabile e la specialità del giudizio di conto*, in *Riv. C. conti*, 2013.

¹⁵³ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹⁵⁴ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

procedimentale alternativo, bensì come criterio di razionalizzazione *ex post*, idoneo a misurare la compatibilità tra l'assetto delle garanzie approntate e l'incidenza sostanziale delle decisioni adottate, rendendo concettualmente visibile l'insufficienza delle categorie tradizionali a governare un giudizio che, pur mantenendo una qualificazione formalmente ordinatoria, non risulta più concettualmente stabile in ragione della qualità e dell'intensità degli effetti che esso è chiamato a produrre¹⁵⁵.

La Convenzione europea non fornisce, in questo ambito, un paradigma procedimentale precostituito cui il giudizio di conto debba essere ricondotto, né l'art. 6 CEDU può operare come fonte di una tipologia processuale alternativa o come criterio immediatamente precettivo volto a imporre una trasformazione formale dell'istituto; il suo impatto si colloca, piuttosto, su un piano differente, non riconducibile alla riformulazione strutturale del giudizio, bensì alla valutazione critica della sua adeguatezza concettuale rispetto agli effetti che esso è chiamato a produrre¹⁵⁶.

L'effetto principale del parametro convenzionale consiste nel rendere evidente come il quadro concettuale sinora utilizzato non risulti più autosufficiente, poiché le categorie tradizionali del controllo ordinatorio, pur conservando una coerenza storica e sistemica rispetto alla genesi dell'istituto, mostrano una difficoltà crescente nel descrivere un giudizio che, per la qualità e l'intensità dei suoi effetti, produce conseguenze giuridiche dirette, stabili e incisive sulla sfera soggettiva dell'agente contabile, senza che tale difficoltà possa essere ricondotta a un'erroneità intrinseca delle categorie stesse, bensì alla loro progressiva inidoneità a funzionare come criteri esplicativi esaustivi dell'assetto operativo del giudizio.

In tale prospettiva, l'art. 6 CEDU¹⁵⁷ non impone soluzioni né introduce modelli procedimentali alternativi, ma svolge una funzione eminentemente rivelatrice,

¹⁵⁵ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

¹⁵⁶ V. M. Caldarera, *La figura dell'agente contabile e la specialità del giudizio di conto*, in *Riv. C. conti*, 2013.

¹⁵⁷ V. Tenore (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile. Il d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 commentato articolo per articolo. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), 2024.

poiché non trasforma il giudizio di conto, bensì rende intellegibile una trasformazione già compiuta sul piano degli effetti, facendo emergere in modo strutturale lo scarto tra la qualificazione formale dell'istituto e la realtà della sua incidenza sostanziale. È in questo scarto che il paradigma tradizionale del controllo mostra di non poter più funzionare come criterio esplicativo autosufficiente, non già perché erroneo, ma perché incapace di assorbire l'intensità conformativa degli effetti prodotti da un giudizio che, pur mantenendo una veste formalmente ordinatoria, opera secondo modalità e conseguenze che eccedono la logica del mero riscontro contabile. Ne deriva una figura in trasformazione, collocata in una zona concettuale intermedia, nella quale il giudizio di conto non coincide più con il modello originario del controllo, senza tuttavia potersi ancora ricondurre, in modo immediato, a uno schema processuale pienamente tipizzato, rendendo così inevitabile l'apertura di una riflessione sulle condizioni di compatibilità tra struttura del giudizio, qualità degli effetti e sistema delle garanzie.¹⁵⁸.

CAPITOLO III

LE GARANZIE CEDU E LE LORO RICADUTE SUL SISTEMA DEI GIUDIZI SUI CONTI

SOMMARIO: 1. L'art. 6 CEDU quale parametro intraneo nei giudizi sui conti e la giurisprudenza convenzionale rilevante. – 2. Effetti delle garanzie CEDU nel giudizio di conto: onere della prova, partecipazione, tempi, poteri istruttori. – 3. Ricadute sulla contabilità pubblica: modifiche nelle prassi di controllo e nella posizione dell'agente contabile. – 4. Impatto sull'operato degli agenti contabili: doveri, cautele, obblighi di documentazione e rischi di responsabilità.

¹⁵⁸ V. Raeli, *Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari*, AGA Editrice, 2021.

1. *L'art. 6 CEDU quale parametro intraneo nei giudizi sui conti e la giurisprudenza convenzionale rilevante*

Al momento della sua genesi, il giudizio di conto si configura come procedimento necessario. La sua instaurazione, difatti, non dipende dall'iniziativa di una parte, ma si profila come innesco discendente direttamente dall'obbligo legale di resa e deposito del conto¹⁵⁹. È quindi dato constatare l'assenza originaria di conflittualità, vista la qualificazione della sua funzione primaria quale controllo oggettivo della gestione delle risorse pubbliche¹⁶⁰. L'assenza di una "lite" non ingenera una lacuna, ma caratterizza, quale elemento strutturante – in assenza di un conflitto di interessi tra soggetti contrapposti – il modello¹⁶¹. Tale inquadramento viene qui presupposto, dacché la sua funzione non è ripetitiva, ma serve esclusivamente a misurare lo scarto che si produce quando la neutralità formale permane e l'incidenza sostanziale cangia¹⁶².

La dimensione soggettiva dell'agente contabile è permansa, in origine, quale recessiva rispetto alla funzione sistemica orientata alla verifica della corrispondenza tra gestione e rendicontazione. L'interesse tutelato è quindi di matrice ordinamentale e non individuale, in ragione del concepimento del denaro pubblico come risorsa propria dell'ordinamento e non del singolo gestore.

Il giudizio di conto assolve, pertanto, la sua funzione di tenuta del sistema finanziario pubblico – in un assetto procedimentale costruito per operare in assenza di afflittività – con esiti tipici coerenti con una logica di riassetto e riallineamento. Tale modello àncora, però, la sua tenuta alla permansa compatibilità dei suoi effetti con la funzione di controllo.

Il giudizio di conto non è una scelta dell'ordinamento, ma un'esigenza strutturale dello stesso che si traduce in una procedimentalizzazione del controllo rispondente

¹⁵⁹ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁶⁰ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁶¹ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

¹⁶² Sara Nardone, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2025 (settembre-ottobre 2025), Parte I – Dottrina.

all'impellenza di un bisogno intraneo di razionalità e stabilità. La giurisdizionalizzazione acquisisce perciò le sagome di un mezzo e non di un fine, profilandosi così un modello il cui equilibrio è relegato al contenimento dell'incidenza dei suoi esiti, potendo la sua struttura reggersi solo su un'ingegneria di diretta relazione di coerenza tra funzione e conseguenze, giacché non pensato per sopportare decisioni ad elevata incidenza patrimoniale¹⁶³.

La centralità del giudizio di conto quale strumento di garanzia della legalità finanziaria e della trasparenza contabile si staglia come dato strutturale del sistema, non come opzione contingente¹⁶⁴. La funzione di verifica della regolarità, e la correlata esigenza di rendere intellegibile e tracciabile la gestione di risorse pubbliche, conferiscono al giudizio una valenza che trascende l'interesse del singolo agente e viene a collocarsi sul piano dell'ordinamento finanziario nel suo complesso¹⁶⁵.

Proprio tale centralità rende, però, più sensibile la discrepanza quando l'esito del giudizio, pur formalmente incardinato in una grammatica di controllo, assume capacità stabilizzante¹⁶⁶. L'aporia non nasce da un difetto originario della funzione, bensì dall'intensificazione delle conseguenze: un meccanismo concepito per garantire legalità e trasparenza mostra, per cangiamento, di essere suscettibile di produrre effetti che si avvicinano a determinazioni patrimoniali coercibili. Il parametro convenzionale dell'art. 6 CEDU, in questa prospettiva, non opera come censura esterna della funzione, ma come rivelatore interno della soglia oltre la quale la coerenza tra funzione e garanzie processuali non può essere presupposta, rendendo giuridicamente nominabile la conflittualità che l'intensificazione degli effetti produce¹⁶⁷.

¹⁶³ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁶⁴ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

¹⁶⁵ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁶⁶ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁶⁷ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

Ne deriva che la critica non investe la “necessità” del giudizio di conto, bensì il suo punto di equilibrio, giacché un istituto tanto centrale non può reggersi su un’asimmetria tra densità degli effetti e densità delle garanzie senza che tale asimmetria, prima o poi, appalesi la propria insufficienza¹⁶⁸.

Il giudizio di conto viene progressivamente a produrre effetti direttamente incidenti sulla sfera patrimoniale dell’agente. Viene in emersione come tale incidenza possa acquisire i caratteri dell’immediatezza e della vincolatività, individuando il suo culmine nell’esito restitutorio. Si configura, in tal modo, uno sceveramento, ove la funzione genetica del giudizio resta ordinatoria e di controllo pur eccedendo progressivamente i suoi effetti questa funzione¹⁶⁹. Tale meccanismo è prodromico al distanziamento creatosi tra ciò per cui il modello è stato costruito e gli effetti che esso è chiamato a produrre.

Non si rinvencono, sul piano genetico, aporie originarie nella fase amministrativa di detto controllo, né in quella istruttoria in senso lato; le stesse si addensano nell’esito giurisdizionale finale, là dove affiora una dimensione afflittiva dell’incidenza patrimoniale. Purtuttavia, proprio tale esito, una volta intensificatosi nei suoi effetti, risignifica retroattivamente il segmento amministrativo, proiettandovi una tensione che non è intrinseca alla sua forma, ma intranea alla sequenza complessiva. Sino a quel punto, la sequenza amministrativa resta tecnicamente ordinatoria; è l’esito stabilizzante a risignificarla, non una sua intrinseca contenziosità originaria¹⁷⁰.

Alla luce di quanto precede, il sacrificio giuridicamente rilevante per il destinatario della decisione denuncia l’insufficienza della neutralità funzionale. Il modello ordinatorio presuppone effetti non lesivi in senso proprio; cangiandone, però, la sua portata sostanziale, tale presupposto si incrina precidendone il mantenimento. L’evoluzione silenziosa degli effetti del giudizio di conto diviene così crogiuolo di tensioni non originate da una scelta normativa: si constata l’assenza di un

¹⁶⁸ Daniela Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁶⁹ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

¹⁷⁰ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

mutamento dichiarato e non si assiste all'intervento di una riforma che ridefinisca, anche formalmente, la natura del giudizio di conto, né a una trasformazione esplicita del rito¹⁷¹.

Si addivene alla dissertazione di una struttura che, permanso l'ancoraggio a una logica di controllo, avvicina i suoi esiti a una logica decisoria incidente, proiettando il sistema in una zona di attrito non prevista dal modello originario. Resta, nondimeno, conservata formalmente la struttura di procedimento necessario, rinvenendosi una turnazione delle fasi ancorata a una logica di controllo e verifica che non muta il presupposto genetico di assenza di iniziativa di parte¹⁷². Gli esiti del giudizio di conto producono determinazioni patrimoniali stabili che, certificata una gestione, incidono sull'assetto dei rapporti giuridici tra agente e ordinamento¹⁷³.

Viene meno, conseguentemente, la piena coincidenza tra forma del procedimento e conseguenze sostanziali. Mentre la struttura continua a parlare il linguaggio dell'ordinatorietà, gli effetti parlano quello dell'incidenza giuridica, creando un disallineamento tra funzione e conseguenze. Le categorie classiche continuano a profilare correttamente la forma, non riuscendo, però, a giustificare la portata sostanziale degli esiti. Lo scarto che ne consegue è da qualificarsi non come concettuale in astratto, bensì come funzionale e derivante dall'evoluzione del sistema, e non da un vizio originario¹⁷⁴.

Nel passaggio critico cui inerisce la trattazione, il giudizio di conto cessa di essere riconducibile pienamente al controllo ordinatorio e, coevamente, non è neppure ricostruibile quale processo di parti in senso pieno, collocandosi in una zona intermedia concettualmente instabile. L'ordinamento abbisogna, giocoforza, di una

¹⁷¹ Monica Bergo, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019 (luglio-agosto 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁷² Daniela Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁷³ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

¹⁷⁴ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

verifica della coerenza sistemica dell'assetto e non di una riqualificazione immediata dello stesso.

Risulta necessario l'abbandono della logica secondo la quale a un errore corrisponde una correzione; la problematica, in questo caso, non è riconducibile a un deficit patologico da emendare né, tantomeno, a una lettura correttiva adombrante e concettualmente fuorviante. È per evoluzione funzionale che viene a prodursi il cangiamento rilevante, nel quale le garanzie non vengono "introdotte", bensì divengono concettualmente necessarie. A partire da tale snodo l'esito del giudizio è posto alla guida della lettura del modello, non il contrario¹⁷⁵.

La decisione contabile non viene, quindi, valutata quale atto di controllo, ma interrogata come atto idoneo a stabilizzare posizioni giuridiche; ne discende una diretta assunzione di rilievo metodologico primario della dimensione decisoria¹⁷⁶.

In tale fase non si addiviene a un'immediata riconduzione del giudizio a schemi noti, venendo esclusa tanto la piena assimilazione al processo civile quanto a quello penale, in ossequio a una metodologia che impone di mantenere aperta la qualificazione¹⁷⁷. L'art. 6 CEDU viene assunto, dunque, non quale norma applicativa immediata, bensì quale strumento deputato a misurare la compatibilità tra modello e incidenza, operando al fine di leggere le tensioni sistemiche. La questione CEDU è imposta dallo sviluppo interno del sistema e si presenta come metodologicamente obbligata¹⁷⁸.

Nel solco delle constatazioni che precedono, si prosegue alla dissertazione dell'art. 6 CEDU, il quale, si segnala, non si traduce in strumento conferente automatismo all'estensione delle categorie processuali, né opera quale parametro di migioria o

¹⁷⁵ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁷⁶ Monica Bergo, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in Rivista della Corte dei conti, n. 4/2019 (luglio-agosto 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁷⁷ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

¹⁷⁸ Sara Nardone, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5/2025 (settembre-ottobre 2025), Parte I – Dottrina.

di rafforzamento del giudizio di conto¹⁷⁹. La sua disciplina, difatti, altro non è che evocata da un'impellenza di coerenza interna del sistema processuale¹⁸⁰.

È da rifiutarsi l'approccio etichettale, dacché non è decisivo stabilire se il giudizio di conto sia formalmente riconducibile al processo civile, penale o amministrativo: la qualificazione nominalistica del rito non può essere assunta quale criterio dirimente né le categorie classificatorie tradizionali risultano, autonomamente considerate, acconce a dipanare le tensioni emerse¹⁸¹.

Si rivolge la disamina alla traslazione del fulcro di interesse che, dal piano astratto – la struttura del giudizio – addiviene a quello concreto, rappresentato dagli effetti che esso produce, giacché la matrice applicativa del parametro convenzionale è impulsata dall'incidenza dell'effetto decisorio e, in particolare, dalla stabilizzazione di posizioni giuridiche patrimoniali. È a partire da tali esiti che il giudizio di conto deve essere interrogato, poiché è nell'effetto finale della decisione che si manifesta la diretta correlazione tra incidenza patrimoniale e rilevanza convenzionale.

Il nucleo aporetico non è rinvenibile nella legittimità astratta del giudizio di conto, né attiene alla presenza di lacune bisognevoli di essere colmate ovvero all'esigenza di supplire a un deficit di tutela intenzionalmente trascurato; esso involge, piuttosto, la tenuta dell'assetto processuale rispetto alla funzione che il giudizio è venuto progressivamente ad assumere e, in definitiva, la capacità del sistema, così come evoluto, di mantenere coerenza intrinseca. In tale contesto si assiste all'emersione dell'art. 6 CEDU non quale correttivo esterno, ma quale criterio di verifica della compatibilità tra funzione ed effetti.

In chiave maggiormente determinata, il nodo non è se il giudizio di conto “debba” applicare l'art. 6 CEDU, né se possa continuare a prescindere senza entrare in tensione sistematica; la questione si impone come necessaria, non come interpretativa. Ciò che si impone come necessario non è l'esito dell'applicazione,

¹⁷⁹ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁸⁰ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁸¹ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

bensi l'attivazione stessa dell'interrogazione convenzionale sul piano metodologico¹⁸².

Come chiarito dalla Corte sin da Irlanda c. Regno Unito (18 gennaio 1978), le sentenze di Strasburgo “fanno corpo” con le norme della Convenzione: la loro interpretazione non si esaurisce nella soluzione del caso di specie, ma concorre a precisare e sviluppare le regole convenzionali. Ne discende un effetto che eccede la cosa giudicata e che impone all'interprete interno di conformarsi anche in assenza di previa iniziativa legislativa, come ribadito in Vermeire c. Belgio (29 novembre 1991) rispetto ai principi già affermati in Marckx c. Belgio (13 giugno 1979)¹⁸³.

L'obbligazione internazionale, pertanto, non si esaurisce nella mera esecuzione della singola pronuncia, ma coinvolge la permeabilità dell'ordinamento alla funzione interpretativa eminente riconosciuta alla Corte europea¹⁸⁴. Ciò che qui rileva è l'effetto di tale riconoscimento sull'ermeneutica domestica: l'art. 6 non è più trattabile come parametro “aggiuntivo”, ma opera quale griglia intranea di compatibilità, che si attiva ogniquale volta un contenitore formalmente ordinatorio produca effetti sostanzialmente stabilizzanti. Ne discende che la compatibilità convenzionale non resta confinabile alla sola fase esecutiva postuma, ma tende a imporsi come esigenza di gestione dell'interpretazione nel corso stesso della dinamica procedimentale¹⁸⁵.

Ciò posto, l'eccedenza dell'effetto interpretativo non resta affidata a una mera adesione culturale dell'interprete, ma trova un perno di disciplina nell'art. 46 CEDU, che vincola lo Stato alla conformazione alle sentenze definitive e, correlativamente, alla presa in carico delle conseguenze sistemiche della violazione. La conformazione non si esaurisce, dunque, nella mera esecuzione del *dictum*, ma si atteggia come obbligo di cessazione della causa della violazione, di eliminazione

¹⁸² Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁸³ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁸⁴ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁸⁵ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

— per quanto possibile — dei suoi effetti e di prevenzione della reiterazione, secondo una logica di *restitutio in integrum* che non è riducibile a riparazione pecuniaria.

In tale prospettiva, la risposta ordinamentale può assumere la forma di misure individuali, dirette a incidere sul caso concreto, ovvero di misure generali, destinate a correggere leggi, prassi amministrative o orientamenti giurisprudenziali incompatibili. Ne discende che la permeabilità dell'ermeneutica domestica non è mero corollario dell'autorità persuasiva di Strasburgo, ma diviene condizione funzionale di tenuta: la compatibilità convenzionale, quando gli effetti risultano stabilizzanti, non è confinabile alla fase postuma, pena la strutturale riproduzione della frizione¹⁸⁶.

La metodologia elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo si colloca in linea con tale traslazione dell'asse di analisi. In più occasioni la Corte ha chiarito che l'applicabilità dell'art. 6 § 1 non dipende dalla qualificazione formale del procedimento nel diritto interno, bensì dalla natura effettiva della controversia e dalla determinazione di diritti e obblighi di carattere civile ovvero dalla natura sostanziale della misura adottata¹⁸⁷.

Il dispositivo convenzionale non opera, in via ordinaria, quale correttivo esterno che sopraggiunga a riequilibrare un processo interno deficitario, bensì come criterio che, per sua stessa struttura, presuppone la centralità dell'interprete domestico. Ciò posto, la logica dell'art. 6 non si esaurisce nella pronuncia di Strasburgo, ma si dispiega, a monte, nella pretesa che il giudice nazionale assuma, quale giudice naturale della Convenzione, la responsabilità di conoscere e maneggiare la giurisprudenza europea come parte del proprio apparato ordinante.

In tale quadro, la conformazione richiesta agli Stati non si riduce all'adempimento puntuale della singola sentenza resa nella controversia che li coinvolge, ma involge la più ampia incidenza sistemica dell'indirizzo complessivo della Corte. La

¹⁸⁶ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

¹⁸⁷ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

garanzia non è, dunque, un innesto episodico, bensì un vincolo di coerenza che attraversa l'ordinamento interno in forma diffusa, imponendo che l'apparato giurisdizionale nazionale operi come prima sede di assorbimento e traduzione del parametro convenzionale¹⁸⁸.

Ne discende che l'interrogazione sull'applicabilità dell'art. 6 ai giudizi sui conti non si colloca sul piano di una contrapposizione tra interno ed esterno, ma nel punto, più intraneo, in cui un modello processuale, nato per una funzione neutrale, viene sottoposto a un controllo di tenuta alla luce di un parametro che si pretende già operante nel diritto vivente interno¹⁸⁹.

La retroazione della decisione sulla fase amministrativa diviene tanto più intellegibile ove si consideri che l'atto di controllo, per lungo tempo pensato come neutrale e, per ciò stesso, sottratto alla dinamica contenziosa, mostra un profilo di idoneità lesiva rispetto a posizioni giuridiche di terzi¹⁹⁰. Tale emersione non costituisce una mera patologia occasionale, ma un indice di trasformazione del controllo, dacché il tema della giustiziabilità della deliberazione si innesta, in modo intraneo, sulla percezione di effetti interdittivi-lesivi prima non tematizzati; la "neutralità" non viene smentita sul piano dichiarativo, ma risulta insufficiente sul piano funzionale, dacché la presenza di un effetto che interdice o stabilizza rende logicamente non pleonastica l'interrogazione sulla tutela e, dunque, sulla contestabilità della deliberazione, stagliando la matrice della giurisdizionalizzazione non come mutamento proclamato, bensì come necessità prodromica che deriva dall'attrito tra forma del controllo e conseguenze¹⁹¹.

A fortiori, tale attrito addivene evidente nelle forme di controllo che culminano in celebrazione secondo formalità contenziose, ove la disciplina positiva, anche quando lacunosa, presuppone che il controllo abbia ormai inglobato tratti di

¹⁸⁸ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁸⁹ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

¹⁹⁰ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

¹⁹¹ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

giustiziabilità non più espungibili: il giudizio, quindi, non si aggiunge al controllo come fase estrinseca, ma ne costituisce un possibile sbocco già iscritto nella sua capacità di incidere. È in tale cornice che il controllo “solenne” e, precipuamente, la parificazione del rendiconto si stagliano quale laboratorio di emersione della crisi, poiché rendono ostensibile, con densità difficilmente eludibile, la conversione di un modulo dichiaratamente neutrale in un segmento strutturalmente esposto a conflittualità.

La giurisprudenza convenzionale ha fissato, in via prodromica, un criterio di selezione che non segue la collocazione domestica del procedimento, bensì la sua incidenza vincolante su una situazione soggettiva: in *Ringeisen c. Austria* (1971) l’art. 6 § 1 è attratto in ragione del carattere decisivo dell’esito su diritti di natura privata, con conseguente qualificazione autonoma della “determinazione di diritti e obblighi di carattere civile”; in *Bentham c. Paesi Bassi* (1985) il medesimo tracciato è ribadito, espungendo qualsivoglia affidamento sulla mera tassonomia interna del rito in favore della verifica sostanziale dell’effetto conformativo della decisione¹⁹².

Sul versante penale, la Corte ha ulteriormente chiarito che la ricostruzione convenzionale non si arresta alla forma: in *Engel e altri c. Paesi Bassi* (1976) sono enucleati i criteri relativi alla qualificazione interna dell’illecito, alla natura dell’illecito e alla natura e gravità della conseguenza, in modo da rendere intraneo al parametro il controllo sull’effettiva portata afflittiva della misura, a prescindere dal nomen iuris attribuitole dall’ordinamento nazionale¹⁹³.

Tale impostazione addivene poi, in termini applicativi, a risultati che neutralizzano la dicotomia “amministrativo/penale” quando la sostanza sanzionatoria si staglia con intensità non eludibile: in *Grande Stevens e altri c. Italia* (2014) la gravità di sanzioni formalmente amministrative è assunta quale indice sufficiente per la loro riconduzione alla “materia penale” ai fini convenzionali, con attrazione delle

¹⁹² Maria Teresa D’Urso, *La centralità e l’attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

¹⁹³ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

garanzie dell'art. 6 nel suo versante penale, secondo una logica che ancora una volta privilegia l'incidenza concreta sull'etichetta ordinamentale¹⁹⁴.

Dal quadro giurisprudenziale emerge un criterio di analisi fondato sulla natura sostanziale e sull'effetto della decisione, criterio che impone di interrogare il procedimento alla luce della concreta stabilizzazione di diritti od obblighi che esso determina¹⁹⁵. In tale prospettiva, il lemma normativo dell'art. 6 della Convenzione non comporta un cangiamento del giudizio in processo di parti né una trasposizione automatica delle garanzie convenzionali, ma, in quanto la sua rilevanza è impulsata dall'evoluzione del sistema e si misura sull'effettiva incidenza della decisione, impone di selezionare e graduare le garanzie in relazione alla concreta portata dell'esito decisorio, evitando tanto estensioni automatiche quanto esclusioni aprioristiche¹⁹⁶.

La parificazione costituisce un osservatorio paradigmatico di tale scarto, dacché, pur mantenendo natura sostanziale di controllo, culmina nella celebrazione di un giudizio secondo formalità contenziose¹⁹⁷. La valenza “bicefala” non rappresenta un vezzo classificatorio, ma il segno che il controllo, nel suo punto apicale, assume una fisionomia composita, nella quale la logica certativa tende a coesistere con un principio di dialettica processuale¹⁹⁸.

La tensione è ulteriormente leggibile nella scissione tra forma e natura che la giurisprudenza di legittimità ha esplicitato proprio con riguardo alla parificazione. Le Sezioni Unite della Cassazione hanno osservato che la previsione delle ‘formalità della giurisdizione contenziosa’ può essere intesa come riferita al modo del deliberare, modellato sullo stampo contenzioso per garantire l'attendibilità del risultato deliberativo, senza che ciò incida sulla natura dell'attività, ricondotta al controllo; un conto sono le forme del procedimento, altro è la natura della funzione.

¹⁹⁴ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

¹⁹⁵ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

¹⁹⁶ Sara Nardone, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5/2025 (settembre-ottobre 2025), Parte I – Dottrina.

¹⁹⁷ Pelino Santoro, *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione diventa conflittuale*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2022 (marzo-aprile 2022), Parte I – Dottrina.

¹⁹⁸ Daniela Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

In tal modo, la forma contenziosa non opera come fattore automaticamente traslativo, ma rende più problematico confinare l'esito entro una dimensione meramente ricognitiva, poiché la stessa scelta delle forme tende a produrre intangibilità delle risultanze e, quindi, stabilizzazione dell'effetto¹⁹⁹.

In tale contesto, la posizione del pubblico ministero contabile rende ulteriormente visibile la metamorfosi²⁰⁰. Il perimetro fattuale resta delineato dalle risultanze istruttorie formalizzate dalla sezione di controllo, che il requirente pubblico non ha potere di ampliare; nondimeno, permane una piena autonomia nell'apprezzamento del sostrato oggettivo, sino alla possibilità di formulare valutazioni e conclusioni non concordanti con quelle esposte dalla sezione. L'assetto, quindi, non si limita a far circolare dati, ma istituzionalizza un dissenso argomentativo interno al medesimo procedimento²⁰¹.

Questo innesto produce un effetto di sistema. La dialettica non è più un presidio meramente conoscitivo, ma un dispositivo che prefigura, in forma già embrionale, la conflittualità, poiché introduce un confronto potenzialmente divergente su irregolarità desumibili dai medesimi elementi. La parificazione diviene, così, luogo in cui la distinzione tra controllo e giurisdizione non si dissolve, ma diviene instabile, appalesando aporie che l'art. 6 CEDU tende, per saturazione, a rendere inevitabili.

Non può ritenersi, allo stato, che l'applicabilità dell'art. 6 CEDU ai giudizi sui conti sia affermata in modo pieno e generalizzato. L'interrogazione convenzionale non conduce automaticamente a un esito positivo, non escludendosi, in astratto, una compatibilità con il modello tradizionale. Emerge, dunque, l'esigenza di una verifica, non il suo risultato. Il novello parametro non interviene quale blocco operante indiviso e indistinto, giacché le sue garanzie sono suscettibili di

¹⁹⁹ Daniela Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²⁰⁰ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

²⁰¹ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

modulazione in relazione alla funzione del giudizio, effettuando una disamina per gradi ed evitando applicazioni onnicomprensive.

La parificazione è stata richiamata non quale oggetto di trattazione autonoma, bensì quale osservatorio accelerato dell'attrito tra forma del controllo e conseguenze stabilizzanti. Nel giudizio di conto tale attrito è meno appariscente, ma più pervasivo: la sequenza dichiarata cooperativa viene oggi a misurarsi con garanzie che presuppongono un esito idoneo a incidere. È su tali ricadute, precipuamente sull'onere della prova, sulla partecipazione effettiva, sulla durata e sui poteri istruttori, che si concentra il paragrafo seguente.

2. Effetti delle garanzie CEDU nel giudizio di conto: onere della prova, partecipazione, tempi, poteri istruttori

Alla luce dell'emersione dell'incidenza patrimoniale degli esiti del giudizio di conto, la disamina non può arrestarsi alla sola questione della sua qualificazione convenzionale, ma deve indirizzarsi alla struttura concreta del procedimento. Non è l'applicazione formale dell'art. 6 CEDU a essere in discussione, bensì la capacità dell'assetto processuale vigente di sostenere effetti che stabilizzano posizioni giuridiche²⁰².

Questo scarto tra struttura e incidenza non è, peraltro, estraneo alla stessa autorappresentazione della codificazione. Dai lavori preparatori del Codice di giustizia contabile emerge, infatti, una linea di fondo che non consiste nel mutare nominalisticamente la fisionomia dei giudizi, bensì nel rendere più determinati gli snodi istruttori e più presidiate le garanzie difensive, sin dalla fase pre-processuale, attenuando i profili inquisitori e incidendo sul potere sindacatorio del giudice. Tale opzione non risolve, di per sé, la questione della compatibilità convenzionale del giudizio di conto; ne appalesa, tuttavia, la premessa metodologica: quando l'esito è idoneo a stabilizzare una posizione giuridica patrimoniale, l'istruttoria non può

²⁰² Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

essere trattata come mera tecnica interna del modello, ma come punto di equilibrio intraneo alla sua tenuta²⁰³.

Il parametro convenzionale, in questa prospettiva, non opera quale criterio di eterointegrazione del rito, né quale strumento di rafforzamento esterno delle garanzie; esso assume la funzione di misurare la coerenza tra forma e conseguenze, interrogando i singoli snodi del giudizio là dove si concentra la tensione tra logica del controllo e dimensione decisoria. È dunque sul piano dell'onere della prova, della partecipazione, della durata e dei poteri istruttori che l'evoluzione funzionale del modello viene a manifestare, in modo più evidente, le proprie linee di attrito²⁰⁴.

Nel giudizio di conto il procedimento si instaura per effetto della sola trasmissione del conto; e il conto è, simultaneamente, oggetto e mezzo di prova. In tale conformazione, l'onere della prova della regolarità della gestione grava sull'agente contabile, e l'assetto appare fisiologico finché l'esito resta iscritto nella funzione certativa²⁰⁵.

Nel modello originario del giudizio di conto, l'accertamento viene a imperniarsi attorno al conto quale documento oggettivo, sottoposto a verifica tecnica in un contesto caratterizzato da ampia officiosità istruttoria. La logica non è quella del confronto tra pretese contrapposte, ma quella del riscontro tra gestione e risultanze contabili²⁰⁶.

L'eventuale asimmetria non viene ad assumere, in questa cornice, valenza patologica, poiché la stessa permane coerente con una funzione ordinatoria, orientata primieramente al riallineamento contabile e non esorbitando nel tentativo di definire una posizione debitoria in senso pienamente decisorio. Nel solco di tali presupposti, l'agente contabile non è, dunque, concepito quale parte in conflitto,

²⁰³ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²⁰⁴ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²⁰⁵ Sara Nardone, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5/2025 (settembre-ottobre 2025), Parte I – Dottrina.

²⁰⁶ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

bensi quale soggetto tenuto alla rendicontazione nell'ambito di un circuito intraneo di controllo.

Purtuttavia, quando l'esito del giudizio addivene stabilizzante sul piano patrimoniale, il deficit di una distribuzione equilibrata dell'onere probatorio viene a misurarsi con l'esigenza di equilibrio dell'impalcatura processuale. Non si rinviene il nucleo di interesse nella sovrapposizione meccanica del principio di parità delle armi a un modello eterogeneo, dacché si appalesa il bisogno primiero di verificare se l'assetto vigente sia ancora idoneo a giustificare una posizione probatoria strutturalmente sbilanciata.

Ciò posto, si rivolge ora l'attenzione alla tensione che emerge coevamente all'effetto finale del giudizio, assumendo i tratti della cristallizzazione di diritti e obblighi patrimoniali e non investendo, invece, la legittimità del paradigma ordinatorio in sé considerato. È in rapporto a tale esito che l'asimmetria probatoria, prima funzionalmente neutra, cangia in indice di una possibile inadeguatezza strutturale del modello²⁰⁷.

Il sistema reagisce a tale attrito anche sul piano della scrittura normativa, ma la reazione non è, di per sé, soddisfacente. La codificazione del processo contabile ha introdotto un lessico che, almeno in parte, assume a riferimento i principi convenzionali, sino a prevedere un segmento dedicato a "principi" che chiamano in causa l'orizzonte CEDU²⁰⁸. Tale emersione, tuttavia, non equivale a una trasfigurazione del modello: la giurisprudenza si trova ancora in una fase iniziale di interpretazione e di inquadramento sostanziale di tali coordinate, con l'effetto che la norma rischia di operare come enunciazione programmatica più che come dispositivo effettivo di riequilibrio. Il risultato è un appagamento meramente formale: l'ordinamento, avendo nominato il problema, appare come se lo avesse risolto; lo scarto genetico tra la funzione ordinatoria del controllo e l'incidenza

²⁰⁷ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²⁰⁸ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

dell'esito permanente, e la norma, anziché colmarlo, lo rende più visibile, poiché espone la struttura tradizionale a un lessico di garanzia che pretende coerenza.

In parallelo, la stessa riflessione sul controllo, ormai percepito come fenomeno giuridicamente più importante e bisognevole di ordine, mostra un movimento di fondo: la crescente proceduralizzazione e la domanda di codificazione non nascono da una pulsione sistematica astratta, ma dall'intensificazione degli effetti e dall'esigenza di governare attribuzioni frammentate²⁰⁹. In tale quadro, l'articolazione tra controllo e giurisdizione non può più essere trattata come separazione pacifica: la stessa codificazione del processo contabile e la discussione su un possibile "codice dei controlli" segnalano che l'area del controllo è divenuta terreno di tensione, ove l'ordinamento avverte la necessità di porre ordine proprio perché l'incidenza concreta delle determinazioni non è più riconducibile a una mera ordinatoria distensiva. Ne discende un effetto coerente con l'impianto critico: l'art. 6 non entra come correttivo; entra perché l'ordinamento, nel tentativo di codificare, finisce per rendere ostensibile la mutazione funzionale che aveva sin qui trattenuto entro il linguaggio del controllo²¹⁰.

La problematica della durata non si lascia confinare entro la dimensione meramente organizzativa del processo, poiché essa si colloca in un'intersezione strutturale tra esigenze di efficienza e condizioni di garanzia. Nel sistema della giustizia contabile, l'ingegneria processuale è sovente attraversata da finalità deflative ed acceleratorie, le quali, pur orientate all'effettività delle pronunce e alla rapidità dell'esito, non elidono, ma rendono più visibile, la soglia di compatibilità con i principi dell'equo processo.

La tensione non è un accidente, bensì un rapporto di bilanciamento che, per sua natura, abbisogna di essere scrutinato: l'economia processuale e l'effettività dell'esecuzione costituiscono poli funzionali intranei al disegno processuale, ma la loro intensificazione non può, senza produrre discrasia, tradursi in compressione indistinta delle garanzie. L'assetto si trova, giocoforza, esposto a un controllo di

²⁰⁹ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²¹⁰ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

proporzionalità sistemica, nel quale l'accelerazione, anziché neutralizzare il problema, lo appalesa²¹¹.

Trasposto sul giudizio di conto, ciò si traduce nella non indifferenza del tempo rispetto a esiti che stabilizzano posizioni patrimoniali: la durata diviene componente della garanzia non perché il modello originario fosse manchevole, ma perché il mutamento dell'incidenza rende non più sostenibile l'assunto della neutralità temporale. Il parametro convenzionale, in questa prospettiva, non aggiunge un bene ulteriore, bensì rende esigibile una coerenza tra accelerazione funzionale e tutela effettiva²¹².

Nel paradigma tradizionale del giudizio di conto si riscontra una forma di partecipazione dell'agente contabile al servizio di una logica di collaborazione funzionale al completamento del controllo. È dato constatare come il contraddittorio non venga a profilarsi come spazio di confronto tra pretese antagoniste, bensì come momento integrativo della verifica oggettiva della gestione. Assumendo, pertanto, la dialettica processuale carattere precipuamente documentale e non conflittuale, trovando coerenza con l'assenza genetica di lite e con la qualificazione dell'agente quale soggetto intraneo al circuito amministrativo, non quale parte contrapposta all'ordinamento²¹³.

È alla luce delle premesse di cui poc'anzi che l'esito del giudizio si traduce nella stabilizzazione di una posizione patrimoniale incidente sulla sfera giuridica dell'agente, stagliando, in tale assetto, l'insufficienza a garantire l'effettività della difesa della mera audizione formale ovvero della possibilità di interloquire in termini limitati. Emerge, dunque, una questione non involgente la presenza astratta di spazi partecipativi, ma la loro capacità di condizionare concretamente la formazione della decisione²¹⁴. Diviene allora centrale la possibilità di acquisire

²¹¹ Monica Bergo, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019 (luglio-agosto 2019), Parte I – Dottrina.

²¹² Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²¹³ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²¹⁴ Daniela Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

cognizione integrale degli elementi posti a fondamento dell'accertamento, di poterli contestare ed eziandio di replicare prima che la decisione venga assunta in via definitiva²¹⁵. Non è possibile che il contraddittorio si riduca a passaggio squisitamente procedurale e, anzi, si abbisogna che esso assuma una configurazione quale momento reale di confronto sugli elementi decisivi²¹⁶.

La disciplina codicistica, pur senza trasfigurare il rito in un processo integralmente dispositivo, registra tale attrito prevedendo la comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza all'agente contabile e ampliando, almeno in parte, la proiezione difensiva prima della trattazione; permane, nondimeno, la sovrapposizione funzionale tra istruttoria e decisione, poiché il magistrato istruttore è designato quale relatore nel medesimo grado di giudizio. Proprio questa compresenza rende strutturalmente sensibile l'adeguamento convenzionale: il problema non è la presenza del contraddittorio, ma la sua effettività rispetto alla formazione del convincimento²¹⁷.

Un mero ampliamento quantitativo degli spazi di intervento dell'agente non appare bastevole a risolvere le aporie presenti; le stesse investono, difatti, la qualità strutturale del contraddittorio in un giudizio che conserva formalmente la fisionomia del controllo, pur producendo effetti che assumono consistenza decisoria.

Con riguardo al fattore temporale, per come inseritosi nel modello tradizionale, è rinvenibile come la durata del procedimento non assuma rilievo autonomo sul piano delle garanzie. L'esattezza del riscontro contabile e la completezza dell'accertamento emergono quali priorità, mentre il tempo viene in rilievo solo quale variabile organizzativa strumentale alla corretta verifica della gestione. È in tale cornice che il contingente protrarsi del giudizio non ingenera effetti sulla

²¹⁵ Monica Bergo, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019 (luglio-agosto 2019), Parte I – Dottrina.

²¹⁶ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²¹⁷ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

posizione soggettiva in senso pieno, giacché l'esito viene concepito come momento di riallineamento contabile e non quale decisione cristallizzante una posizione debitoria. La dimensione temporale resta, pertanto, sullo sfondo neutrale rispetto alla tutela²¹⁸.

Allorquando l'esito di un giudizio addivenga a una stabilizzazione patrimoniale idonea a consolidare una posizione debitoria, l'incertezza protratta nel tempo assume un diverso valore. L'agente contabile permane in una situazione di incertezza giuridica che non si esaurisce nella sfera organizzativa, ma si riflette sulla sua posizione patrimoniale.

Su tale assunto, la ragionevole durata non si atteggia più quale criterio meramente amministrativo di efficienza, bensì quale componente intrinseca della tutela, giacché la durata del processo diviene fattore incidente direttamente sul versante sostanziale della decisione: cessa, dunque, di essere elemento neutro del procedimento e cangia in misura della sua compatibilità sistemica.

Ne consegue che la matrice stabilizzante dell'esito è interconnessa, da un rapporto di proporzionalità inversa, con l'indifferenza della durata rispetto alle esigenze di garanzia: quanto più l'esito tende a cristallizzare una posizione debitoria, tanto più la durata si converte in criterio rivelatore della trasformazione del rito.

Il giudizio di conto si consegna, sin dalla sua configurazione originaria, come un prolungamento giurisdizionale del controllo amministrativo; in tale assetto è fuor di dubbio che l'ampiezza dei poteri istruttori del giudice rappresenti un corollario fisiologico della funzione esercitata²¹⁹. L'iniziativa officiosa, la possibilità di acquisire documenti e chiarimenti e l'autonomia nella ricostruzione delle risultanze contabili altro non sono che strumenti acconci alla verifica oggettiva della gestione, non qualificati come esplicazione di un potere dispositivo su pretese contrapposte²²⁰.

²¹⁸ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²¹⁹ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²²⁰ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

In tale perimetro, l'inopinata acquisizione di elementi esterni a un contraddittorio strutturato non si atteggia a compressione di garanzie, dacché non è prevista dal modello una dialettica paritaria, bensì un accertamento tecnico deputato al riallineamento contabile. L'officiosità si giustifica in quanto il giudizio non è concepito come sede di composizione di un conflitto, ma come momento di verifica intranea all'ordinamento.

Tuttavia, con l'emersione di esiti patrimoniali stabilizzanti, l'ampiezza dei poteri istruttori viene a doversi ponderare con una diversa esigenza di equilibrio processuale. Qualora la decisione sia idonea a cristallizzare una posizione debitoria, l'iniziativa autonoma del giudice e la possibilità di fondare l'accertamento su elementi acquisiti in via officiosa sollevano una questione involgente la simmetria effettiva nella formazione del convincimento. L'officiosità non risulta, di per sé, incompatibile con le garanzie convenzionali, né impone una trasposizione meccanica del principio dispositivo proprio di altri riti. Emergono, però, aporie nell'ipotesi di un'iniziativa giudiziale non accompagnata da un'effettiva possibilità per l'agente di acquisire cognizione, contestare e incidere sugli elementi istruttori che confluiscono nella decisione. Si paventa, dunque, la formazione di un convincimento non pienamente esposto al confronto e non un mero eccesso di potere istruttorio²²¹.

La tensione descritta non attiene soltanto al "diritto al processo", ma investe il "diritto nel processo": non basta l'accesso alla sede contabile, né l'esistenza di un contraddittorio nominale, se il modo di formazione del convincimento resta opaco o sbilanciato rispetto alla dialettica. È precisamente qui che la struttura officiosa, geneticamente congruente al controllo, diviene problematica quando l'esito si carica di incidenza: l'ufficiosità non è in sé patologica, ma addiviene tale quando le acquisizioni istruttorie, proprio perché decisive, non risultano assoggettate a regole di trasparenza e di motivazione idonee a renderle controllabili, contestabili, e quindi compatibili con una dialettica effettiva²²².

²²¹ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²²² Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

In tal senso, la disciplina positiva offre un indice rivelatore: l'ordinamento distingue tra acquisizioni che possono avvenire senza obbligo di motivazione, segnatamente in relazione ai documenti pubblicati sui siti internet delle pubbliche amministrazioni, e acquisizioni che, viceversa, richiedono motivazione a pena di nullità. Tale discrasia non è un dettaglio tecnico; è un punto di frattura concettuale. Laddove l'acquisizione di atti e documenti può avvenire senza esplicitazione delle ragioni, l'ufficiosità conserva un carattere "amministrativo"; laddove, invece, l'acquisizione deve essere motivata, l'atto istruttorio viene trattato come snodo intraneo alla garanzia, e quindi come parte della forma-processo. Ne discende un corollario: più l'esito del giudizio di conto assume carattere stabilizzante, più l'area non motivata delle acquisizioni diviene strutturalmente sospetta, non perché illegittima in astratto, ma perché difficilmente compatibile con l'idea stessa di parità delle armi quale categoria di misurazione del processo equo. Alla luce di quanto precede, l'aporia si ricompone in termini non moralistici: non "abuso del giudice", ma insufficienza di una grammatica istruttoria pensata per il controllo e poi utilizzata, senza adeguata trasformazione, in un contesto nel quale il diritto "nel" processo diviene condizione di legittimazione dell'esito²²³.

In tal quadro viene a delinearsi un cangiamento silenzioso del ruolo del giudice contabile: da organo posto a presidio del controllo tecnico, dotato di ampi poteri ricostruttivi, a decisore che incide direttamente su posizioni giuridiche soggettive. È in questa traslazione funzionale che l'ufficiosità, originariamente neutra, diviene oggetto di interrogazione non nella sua legittimità astratta, ma nella sua compatibilità con l'equilibrio strutturale di un giudizio che produce effetti stabilizzanti²²⁴.

I profili sin qui esaminati – onere della prova, partecipazione, durata e poteri istruttori – non si presentano, dunque, quali ambiti autonomi, bensì come linee convergenti di una medesima incongruenza strutturale. È rinvenibile in ciascuno di essi la manifestazione dello scarto tra un modello concepito per il controllo

²²³ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²²⁴ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

oggettivo della gestione e un giudizio che, nella sua derivazione funzionale, è produttore di cristallizzazione di una posizione debitoria. Non è rinvenibile una mutazione del giudizio di conto sul versante formale, permanendo la struttura di procedimento necessario, ove l'inesco non nasce dall'iniziativa di parte e la logica dallo stesso dichiarata rimane quella del riscontro contabile. Purtroppo, è proprio questa permanenza della forma che risalta la frizione con la sostanza degli esiti, i quali assumono i tratti della decisione incidente²²⁵.

Le categorie tradizionali si ostinano a descrivere coerentemente la fisionomia del rito, mostrando, però, progressiva difficoltà nel giustificare la portata sostanziale delle determinazioni patrimoniali che ne derivano. Non si tratta, difatti, di un vizio primario del modello, ma dell'effetto di un cambiamento funzionale che ne saggia la coerenza intranea. Il *punctum dolens* non è, dunque, addivenire a una riqualificazione, nell'immediatezza, del giudizio di conto, e nemmeno prospettare soluzioni correttive; ciò che impelle è soddisfare l'esigenza di interrogare l'assetto nel suo complesso, giacché l'equilibrio tra controllo e decisione non può più essere dato per presupposto. È su tale crinale che trovano collocamento le ricadute sistemiche, le quali non rappresentano un tema ulteriore, ma la spontanea e necessaria prosecuzione della tensione qui delineata²²⁶.

3. Le ricadute sulla contabilità pubblica: modifiche nelle prassi di controllo e nella posizione dell'agente contabile

La retroazione dell'esito giurisdizionale sulla fase amministrativa non è un elemento accidentale, ma l'indice attraverso cui l'intera sequenza procedimentale muta di segno²²⁷. Un esito stabilizzante, fondato su materiale contabile previamente raccolto e verificato, trasforma la fase amministrativa in luogo di edificazione

²²⁵ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²²⁶ Monica Bergo, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in Rivista della Corte dei conti, n. 4/2019 (luglio-agosto 2019), Parte I – Dottrina.

²²⁷ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

strutturale del presupposto tecnico della futura stabilizzazione. In tal modo, l'art. 6 CEDU, quale parametro intraneo, diviene criterio di esigibilità della tracciabilità e dell'ostensione del materiale contabile posto a fondamento dell'accertamento, misurando dall'interno la tenuta della sequenza e non supplendo dall'esterno al rito²²⁸.

È rilevabile che, poiché la documentazione raccolta nella fase amministrativa costituisce base oggettiva dell'eventuale determinazione debitoria, le risultanze di tale segmento assumono rilievo centrale per quanto attiene al profilo qualitativo, alla completezza e, infine, alla struttura, quali criteri dirimenti per la ponderazione dell'incidenza dell'esito²²⁹.

Pur permanso formalmente la distinzione tra fase amministrativa e fase giurisdizionale, si attenua la neutralità sostanziale del segmento amministrativo, in quanto il controllo viene a collocarsi entro una sequenza suscettibile di incidere stabilmente sull'assetto patrimoniale, non potendo più dirsi indifferente rispetto all'eventuale stabilizzazione debitoria. Lo scindimento permane giuridicamente dichiarato, ma si indebolisce sul piano funzionale²³⁰.

Si profila, allora, un cambiamento silenzioso del significato della prassi. Non intervenendo alcuna riforma normativa esplicita né assistendosi a una ridefinizione dichiarata delle competenze, l'intensificazione degli esiti del giudizio determina una trasformazione involgente le prassi di controllo, che assumono un rilievo eccedente la mera razionalizzazione documentale. Il problema che ne viene a sorgere non è la modifica del giudizio di conto in sé, bensì il riorientamento sistemico delle sue ricadute amministrative. Si trasla l'attenzione dalla compatibilità del rito alla tenuta dell'intero circuito contabile: rinvenendosi un

²²⁸ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²²⁹ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

²³⁰ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

passaggio di livello che consiste nella considerazione della contabilità pubblica come parte del problema sistemico e non come sfondo neutro del giudizio²³¹.

La qualificazione della fase amministrativa come controllo tecnico di mera regolarità è, nel modello genetico, funzionalmente coerente: essa assolve a un riscontro tra gestione e scritture contabili²³². Proprio tale coerenza diviene, tuttavia, instabile quando l'esito del giudizio viene a culminare in stabilizzazioni patrimoniali, giacché la verifica delle scritture non resta più mero adempimento tecnico, ma viene riletta quale presupposto oggettivo della possibile determinazione debitoria²³³.

In questa prospettiva, assume rilievo il potenziamento degli esiti del giudizio mediante la previsione della possibilità di definizione con una sentenza dichiarativa della mera irregolarità della gestione contabile. L'esito non si riduce, pertanto, a un'alternativa binaria tra regolarità e condanna, ma introduce un gradiente che rende più articolato il rapporto tra controllo e decisione²³⁴. Il sistema, così, pur restando formalmente ancorato alla funzione certativa, registra un ampliamento delle modalità con cui la regolarità viene qualificata, e tale ampliamento tende a incidere, per riflesso, sulla percezione del rischio da parte dell'agente²³⁵.

L'innesto di un esito di "mera irregolarità", proprio perché non equipollente a una condanna, opera come segnale: la regolarità non è più soltanto presupposto neutro del discarico, ma oggetto di una graduazione dichiarativa che, pur priva di immediata afflittività in senso stretto, incrementa la densità informativa e la potenziale proiezione dell'esito sul comportamento amministrativo²³⁶.

²³¹ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

²³² Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²³³ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²³⁴ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

²³⁵ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²³⁶ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

È necessario volgere l'attenzione alla natura della verifica quale tecnica documentale. Essa, difatti, risponde a precipue finalità di riscontro tra gestione e documentazione giustificativa in funzione di una parificazione che opera quale corrispondenza tra risultanze contabili e rendicontazione, con primiera attenzione alla correttezza formale e alla completezza del materiale documentale, senza che esorbiti in una valutazione anticipata dell'incidenza patrimoniale in senso decisivo.

Si osserva che, nel controllo interno, l'inusitata irregolarità permane trattata quale mera difformità contabile e non assolve, in senso proprio, funzione predecisoria né di prefigurazione della decisione finale. Sul versante esterno, il controllo, pur continuando a rivendicare la propria matrice collaborativa, conosce casi nei quali l'incidenza delle determinazioni è percepita come lesiva e, precisamente per questo, si appalesa la possibilità di impugnazione della decisione di controllo. Il dato non rileva per la sua soluzione contingente, ma per la sua portata sistemica: quando il controllo produce incidenza stabilizzante, l'ordinamento è costretto a interrogarsi sulle forme di tutela e, quindi, a far emergere la questione della giustiziabilità. L'impulso alla giurisdizionalizzazione non nasce da una volontà di cangiare il controllo in processo, ma dalla semplice constatazione che, una volta intensificata l'incidenza, il lessico del controllo collaborativo non risulta più bastevole a giustificare l'incidenza prodotta²³⁷.

Ne discende un raccordo diretto con il parametro convenzionale: l'art. 6 non "entra" perché l'ordinamento desidera innalzare le garanzie; entra perché l'ordinamento, avendo consentito esiti incidenti in un contenitore che si autodefinisce controllo, produce un oggetto che reclama categorie di tutela tipiche della decisione incidente. L'aporia, dunque, non è confinata al giudizio di conto: si diffonde come tratto strutturale della modernizzazione del controllo contabile, e la fase amministrativa, anziché restare "antefatto" neutro, diviene parte di una sequenza che può culminare in determinazioni idonee a incidere in modo giuridicamente rilevante.

²³⁷ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

In continuità con quanto sin qui esposto, il controllo, pur restando tale nella qualificazione, si approssima alla delimitazione dell'oggetto dell'eventuale accertamento²³⁸. La parificazione *ex art. 139 C.G.C.* non si esaurisce nella certificazione tecnica della regolarità del conto: assume una funzione che precede e incide sull'eventuale accertamento giurisdizionale, contribuendo a perimetrare l'oggetto decisorio. In tale assetto, prassi e controllo si orientano verso maggiore formalizzazione e tracciabilità, collocando il segmento amministrativo in una posizione intermedia tra verifica tecnica e presupposto decisionale. Ne segue che un'eventuale lacuna documentale non si riflette più soltanto sull'efficienza organizzativa, ma incide altresì sull'esito decisorio, senza che ciò trasformi il segmento in momento di prefigurazione dell'obbligo restitutorio: si evidenzia, piuttosto, la tendenza del controllo a operare quale presidio anticipato rispetto alla possibile incidenza giudiziale²³⁹.

L'agente contabile trova collocamento, nel modello genetico, all'interno di un circuito intraneo di controllo, acquisendo una posizione funzionale alla rendicontazione e al riallineamento contabile²⁴⁰. Egli non viene concepito come parte contrapposta all'ordinamento, poiché la sua relazione con l'amministrazione è strutturata in termini di doverosa cooperazione tecnica. L'intensificazione dell'esito giudiziale espone l'agente a una possibile stabilizzazione debitoria, nel solco di tali considerazioni — e nonostante le stesse — si riscontra, in tal senso, come la sua posizione non si esaurisca più nella dimensione gestionale: esso diviene centro di potenziale incidenza patrimoniale definitiva²⁴¹.

L'agente non viene a trasformarsi in parte processuale in senso pieno, né può dirsi permansa la perimetrazione della sua qualifica di mero soggetto intraneo all'amministrazione, dipanandosi la questione in un quadro di permanenza formale

²³⁸ Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²³⁹ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²⁴⁰ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

²⁴¹ Giacinto della Cananea, *Verso un codice dei controlli?*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

e mutamento sostanziale, esprime la permansa struttura del giudizio necessario, la legalità e periodicità dell'obbligo di resa del conto ed eziandio la collocazione sistemica dell'agente ridefinita dalla cristallizzazione patrimoniale²⁴².

Diretta conseguenza di quanto affermato sono la cautela e la maggiore formalizzazione quali criteri dirimenti delle prassi di controllo, unitamente a una gestione contabile che tende a strutturarsi in funzione della possibile incidenza decisoria. L'agente contabile opera in un contesto di esposizione giuridica di maggiore intensità rispetto al modello genetico, e tale consapevolezza ne influenza l'attività a monte.

Si consolida così la tensione già emersa, dacché l'incidenza patrimoniale modifica retroattivamente il significato funzionale del controllo e proietta la frizione tra forma ordinatoria ed effetti decisori sull'intero circuito amministrativo, senza involgere la legittimità astratta del giudizio di conto; ne discende che la lettura metodologica deve seguire l'evoluzione degli effetti, non la staticità delle categorie²⁴³.

Il cambiamento sin qui descritto non si arresta al livello dell'assetto del controllo²⁴⁴. Una volta attenuata la neutralità del segmento amministrativo e acuita l'incidenza degli esiti, l'operare concreto dell'agente non può restare indifferente rispetto al mutamento: non si tratta di anticipare una diversa qualificazione della sua posizione, né di inferire una riarticolazione formale dei suoi doveri, ma di prendere atto che la resa del conto si colloca ormai entro un contesto sistemico nel quale il controllo è strutturalmente connesso alla possibile stabilizzazione patrimoniale²⁴⁵. L'analisi trasla, pertanto, dal piano della trasformazione funzionale del modello a quello delle sue implicazioni operative, che si manifesteranno nei doveri di

²⁴² Corte dei conti, *I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive*, Quaderni della Rivista della Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023, Roma, 2023.

²⁴³ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

²⁴⁴ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

²⁴⁵ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

tracciabilità e conservazione, nelle cautele procedurali e, più in generale, nella rimodulazione della cooperazione tecnica in funzione del rischio di cristallizzazione debitoria.

4. Impatto sull'operato degli agenti contabili: doveri, cautele, obblighi di documentazione e rischi di responsabilità

L'agente non è più operante entro un orizzonte esclusivamente organizzativo²⁴⁶. L'atto gestionale viene compiuto nella consapevolezza della sua possibile rilevanza stabilizzante, dacché una decisione amministrativa ordinaria incorpora una ponderazione prudenziale *ex ante* della sua futura verificabilità e sostenibilità, senza prefigurare in senso decisorio l'esito né anticipare la stabilizzazione patrimoniale. Non si tratta di difesa processuale anticipata, ma di internalizzazione del rischio sistemico²⁴⁷.

L'internalizzazione descritta non è psicologismo, ma conseguenza funzionale della collocazione strategica del giudizio di conto quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e della trasparenza contabile²⁴⁸. La gestione di denaro e beni pubblici rende strutturalmente problematica una dicotomia netta tra amministrazione "interna" e controllo "esterno": la resa del conto, quale prima attribuzione storica della magistratura contabile e perno della verificabilità delle gestioni, si configura come segmento strutturale della legalità finanziaria. Ne deriva che l'agente opera in un ambiente nel quale tracciabilità e verificabilità non sono meri adempimenti, bensì condizioni di sostenibilità del sistema; l'attenuazione del margine di neutralità non discende da un improvviso irrigidimento del rito, ma dall'accresciuta importanza giuridica del giudizio di conto e dal rafforzamento del

²⁴⁶ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²⁴⁷ Sara Nardone, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2025 (settembre-ottobre 2025), Parte I – Dottrina.

²⁴⁸ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

dialogo, anche interpretativo, tra le aree di controllo e di giurisdizione, volto a indirizzare le risorse verso gestioni contabili di rilievo²⁴⁹.

Il parametro di correttezza diviene sostenibilità in sede eventuale di scrutinio decisorio e non si limita più ai caratteri della conformità²⁵⁰. L'assetto impulsa a privilegiare soluzioni meno esposte a margini interpretativi e la discrezionalità tecnica tende a esercitarsi in un ambito percettivamente più ristretto; giocoforza, ne consegue una scelta contabile orientata alla minimizzazione dell'incertezza futura²⁵¹.

L'incremento di tracciabilità e di formalizzazione non è un mero riflesso culturale: la disciplina positiva prevede strumenti informatici e registri di sistema che riducono l'area della contabilità 'tacita' e intensificano la verificabilità *ex post*. La previsione di un sistema informatico di raccolta e gestione dei conti, nonché della tenuta dell'anagrafe degli agenti contabili, integra un contesto nel quale la cooperazione tecnica tende a mutare statuto, perché ogni scelta contabile è resa, *ex ante*, più esposta alla futura ostensione e, quindi, più bisognevole di una motivazione interna e di una documentazione coerente²⁵².

Ciò posto, permansa la cooperazione tecnica, ne mutano le modalità di esercizio. L'agente acquisisce contezza di esercitare la funzione di cooperazione in un contesto nel quale l'errore non corrisponde più a un mero disallineamento contabile, potendosi lo stesso tradurre in cristallizzazione debitoria. Non è rinvenibile un ampliamento formale dei perimetri della sua responsabilità; purtuttavia, non può sottrarsi l'addensamento concreto della stessa²⁵³.

²⁴⁹ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in Rivista della Corte dei conti, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

²⁵⁰ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

²⁵¹ Giuseppe Cataldi, *Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili*, in Rivista della Corte dei conti, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²⁵² Sara Nardone, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in Rivista della Corte dei conti, n. 5/2025 (settembre-ottobre 2025), Parte I – Dottrina.

²⁵³ Salvatore Pilato, *Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica*, in Rivista della Corte dei conti, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

Nonostante la qualifica dell'agente non subisca alcun cambiamento e altretante si possa affermare del modello, l'assetto subisce un riassetto nei suoi comportamenti applicativi²⁵⁴. La trasformazione del sistema si rende visibile nella trasformazione dell'agire e l'operato dell'agente diviene così luogo di osservazione dell'evoluzione funzionale dell'intero giudizio di conto²⁵⁵.

Si registra, piuttosto, una progressiva intensificazione dell'incidenza che rimodula l'equilibrio. L'addensamento dell'incidenza non si proietta soltanto sul piano della prudenza fattuale, ma si iscrive in un assetto positivo che rende strutturalmente più visibile la figura del contabile²⁵⁶. L'istituzione dell'"Anagrafe degli agenti contabili" (art. 138 C.G.C.) assume, in tale prospettiva, un significato non meramente ricognitivo: la comunicazione dei dati identificativi, nonché delle variazioni relative alle gestioni, sposta la cooperazione tecnica entro una griglia di conoscibilità permanente, nella quale la qualità dell'adempimento non coincide più con la mera chiusura ordinata della gestione, ma con la sua sostenibilità in termini di verificabilità. L'agente opera, dunque, in un ecosistema nel quale la tracciabilità non è accessorio documentale, bensì requisito strutturale di tenuta del circuito, con la conseguenza che l'errore — pur restando formalmente collocato nel paradigma del riallineamento — tende a essere percepito come possibile innesco di esiti stabilizzanti, a cagione della maggiore immedesimazione tra gestione, registrazione e ostensione.

Non è indifferente che l'ordinamento collochi tali strumenti sul crinale della funzionalità. È stato infatti osservato come la significativa mole di agenti contabili, progressivamente incrementatasi, e la coeva contrazione delle risorse di revisione e di magistratura abbiano determinato uno scarto fattuale rispetto al modello originariamente immaginato; in tale quadro, l'anagrafe e la trasmissione telematica dei conti giudiziali (art. 138 C.G.C.) si stagliano quali modifiche minimali ma non

²⁵⁴ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

²⁵⁵ Daniela Morgante, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019 (marzo-aprile 2019), Parte I – Dottrina.

²⁵⁶ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

neutre, perché tendono a comprimere l'area di indeterminazione soggettiva e gestionale e a rendere la gestione, sin dalla sua immissione nel circuito, più stabilmente conoscibile.

Ultroneo sarebbe trattare la digitalizzazione come mero efficientamento. L'uso di strumentazioni informatiche, recepito quale principio del processo contabile (art. 6 C.G.C.), concorre a ridurre l'area dell'opacità operativa e a comprimere la latitudine della contabilità 'tacita', intensificando l'accessibilità e la riproducibilità del materiale contabile. Non è secondario che l'uso di strumentazioni informatiche sia assunto dal codice quale principio del processo contabile e non quale mera facoltà organizzativa. La dottrina lo riconduce a una direttrice sovranazionale (direttiva UE 2016/2102) e al suo recepimento interno, finalizzato a promuovere e favorire la digitalizzazione nella pubblica amministrazione e, per quanto qui rileva, anche nell'amministrazione della giustizia contabile. Ne deriva che l'informatizzazione non si limita a velocizzare il transito degli atti, ma irrigidisce le condizioni di verificabilità *ex post*: ciò che diviene più accessibile e riproducibile diviene, giocoforza, più controllabile e, dunque, più esposto a essere assunto quale base stabilizzante dell'accertamento.

Ne discende che la cooperazione tecnica tende a mutare statuto: la documentazione non si limita a 'supportare' la gestione, ma ne costituisce condizione di intelligibilità *ex post*, con un effetto di irrigidimento pratico che non è dichiarato dal legislatore come affittivo, ma che, in concreto, rende più corta la distanza tra regolarità formale e vulnerabilità decisoria²⁵⁷. Per quanto attiene, poi, al profilo procedimentale, la distinzione tra 'presentazione' del conto e 'deposito' presso la sezione giurisdizionale, lungi dall'essere pleonastica, segnala che l'inesito giudiziale non è un accadimento remoto, ma un esito già inscritto nella fisiologia della gestione: l'adempimento del contabile (consegna/presentazione) resta distinto dal deposito a cura dell'amministrazione, ma entrambi concorrono a rendere il conto oggetto processuale, con la conseguenza che la prudenza dell'agente si dispone non più soltanto verso la correttezza dell'operazione, bensì verso la sua narrabilità contabile e la sua difendibilità documentale. In tal senso, l'incremento

²⁵⁷ Maria Teresa D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2021 (maggio-giugno 2021), Parte I – Dottrina.

delle cautele non assume la forma di una difesa anticipata, ma di un adattamento strutturale alla prossimità del sindacato.

Resta aperta la questione della tenuta sistemica del modello dopo l'emersione della sua latente decisorietà e della conseguente afflittività. È su tale aporia, divenuta ormai strutturale, che si misura la capacità del modello di reggere la coesistenza tra forma ordinatoria e effetti stabilizzanti, senza che ciò comporti, nell'immediatezza, una sua riqualificazione²⁵⁸.

CONCLUSIONI

È dato constatare come il giudizio di conto, per quanto qui ricostruito, si stagli non quale tecnica contingente di disciplina di un soggetto, bensì quale risposta strutturale dell'ordinamento alla separazione tra titolarità del potere e gestione delle risorse, separazione che, una volta istituzionalizzata, ha reso non eludibile l'allestimento di un dispositivo di verifica imperniato sull'oggettività del riscontro e sulla necessità dell'innescò, così che la sua genesi storica e la successiva sedimentazione normativa, lungi dall'esaurirsi in un apparato descrittivo, costituiscano il presupposto logico della grammatica primiera del sistema, entro la quale l'assenza di una "lite" non è mai risultata una carenza, ma un tratto costitutivo coerente con un regime di contenuta incidenza, nel quale gli esiti fisiologici conservano natura ordinatoria e la posizione dell'agente rimane intranea alla funzione di verifica.

Ciò posto, la disamina svolta conduce, dunque, a un criterio ordinante che non può essere eluso: la tenuta del modello non dipende dalla sua autodescrizione formale, ma dalla coerenza tra funzione ed effetti. Per quanto attiene al paradigma tradizionale, quando l'accertamento resta confinato nel riallineamento e nel discarico, l'assetto conserva una compatibilità interna, poiché la densità delle

²⁵⁸ Giovanna Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2017 (gennaio-aprile 2017), Parte IV – Dottrina.

garanzie risulta commisurata alla densità delle conseguenze; per quanto concerne, invece, la vulnerabilità del sistema, il *punctum dolens* emerge quando la struttura permane invariata mentre l'incidenza si intensifica, sicché ciò che era funzionale diviene deficitario non per vizio originario, ma per cangiamento degli effetti.

Nel solco delle considerazioni precedenti, la trasformazione ricostruita non è addivenuta per mutamento dichiarato della natura del giudizio, né per improvvisa sostituzione del paradigma, bensì per progressiva emersione di elementi che, pur presentandosi come innesti circoscritti, risultano interrelati e, nel loro convergere, finiscono per non attagliare più alla neutralità presupposta, giacché l'affiorare del contraddittorio e la rimodulazione della partecipazione difensiva, senza convertire il giudizio in processo di parti in senso pieno, rendono nondimeno percepibile lo slittamento verso un modello composito, nel quale la forma permane ancorata al controllo mentre gli effetti appalesano capacità stabilizzante e incisiva. È in tale frangente che la dimensione afflittiva “di fatto” non viene a configurarsi quale finalità teleologicamente assunta, ma quale esito evolutivo, prodromico rispetto a una più ampia tensione, che retroagisce sulla lettura dell'intera sequenza procedimentale, sottraendola alla pura ordinatorietà senza consegnarla, tuttavia, a una tipizzazione compiuta. Ne deriva che elidere lo scarto mediante un mero intervento sulla forma è operazione giocoforza insufficiente, poiché interviene sul lessico del modello senza discernere la qualità dell'incidenza che quel lessico pretende di contenere, e finisce per trattare come accidentale ciò che, per saturazione, assume crisma di dato sistemico.

Per quanto inerisce all'art. 6 CEDU, esso non opera quale correttivo esterno né quale automatismo espansivo delle garanzie, ma si atteggia a parametro intraneo, idoneo a rendere giuridicamente nominabile la soglia di crisi oltre la quale la compatibilità tra forma e incidenza non può più essere presupposta. La prospettiva convenzionale non “aggiunge” un apparato protettivo a un modello manchevole; impulsa, piuttosto, una verifica di coerenza interna, imponendo che la densità delle garanzie sia misurata sulla densità degli effetti e non sull'autodescrizione ordinatoria dell'istituto. A fortiori, risulta pleonastico invocare un rafforzamento formalistico in assenza di una misurazione sostanziale dell'incidenza: la questione non è l'accumulo delle forme, ma la loro congruità confacente rispetto a effetti che

tendono a stabilizzare posizioni e a rendere giuridicamente sensibile la compressione delle facoltà difensive, compressione che, se assorbita in un silenzio presuntivo, finisce per essere adombrata come non problema, laddove, invece, si impone come problema di sistema.

Da tale snodo discendono ricadute che non si esauriscono nel perimetro del rito, poiché involgenti la postura complessiva del sistema dei controlli e dei giudizi sui conti. Non può sottrarsi, dunque, come la questione dell'onere della prova, dei poteri istruttori, della partecipazione e dei tempi non si configuri quale repertorio di aggiustamenti, bensì quale sintomatologia di una discrasia strutturale, nella quale la neutralità formale rischia di coprire, con apparente linearità, un sacrificio sostanziale. Eziandio, la tendenza alla procedimentalizzazione e alla giustiziabilità degli esiti di controllo mostra che l'ibridazione non riguarda soltanto il giudizio di conto, ma si iscrive in un movimento più ampio di giurisdizionalizzazione del controllo, con il rischio che la funzione, nel tentativo di accrescere la propria efficacia, venga trascinata in un'area contenziosa che ne altera l'equilibrio, rendendo ancora più problematico il rapporto tra struttura e incidenza che, nel paradigma originario, appariva lineare.

Il medesimo movimento è apprezzabile sul versante dei controlli, ove l'ampliamento della sindacabilità degli atti e la conseguente tendenza alla giustiziabilità possono determinare un corto circuito istituzionale: la prevalenza della funzione giurisdizionale, quando viene chiamata a giudicare non solo la procedura ma anche le valutazioni espresse in sede di controllo, espone al rischio di delegittimazione della funzione e di inefficacia degli strumenti di coordinamento. La coesistenza tra controllo e giurisdizione, quale presidio di efficacia, richiede che non si producano commistioni e che la giurisdizione resti rivolta ai comportamenti individuali produttivi di danno erariale, evitando che l'attività di controllo sia trascinata in un'area contenziosa che ne altera l'equilibrio. In tal senso, la procedimentalizzazione non opera come rimedio conclusivo: essa rende, piuttosto, più visibile l'aporia tra forma e incidenza, poiché enfatizza la forma senza garantire,

per ciò solo, una proporzione soddisfattiva tra qualità degli effetti e sistema delle garanzie²⁵⁹.

È, infine, nella posizione dell'agente contabile che la trasformazione diviene più nettamente osservabile, poiché, a qualifica invariata, mutano le modalità concrete di esercizio della cooperazione tecnica, con la conseguenza che l'errore cessa di apparire come mero disallineamento e tende a tradursi in cristallizzazione debitoria coercibile, sicché, pur non registrandosi un ampliamento formale dei perimetri di responsabilità, si addensa la portata concreta della stessa. Qui il sistema risulta bisognoso di una lettura scevra da automatismi: la permanenza della forma non sostituisce la proporzione tra incidenza e contraddittorio, pena l'emersione di una frizione non più neutralizzabile mediante la sola continuità terminologica del modello, che, in tal modo, diviene esso stesso fattore di opacizzazione.

Alla luce di quanto precede, la conclusione che si impone non è una riqualificazione immediata del giudizio di conto, né l'abbandono delle categorie tradizionali, ma la constatazione della loro insufficienza sopravvenuta a contenere l'intero fenomeno. Il giudizio di conto non coincide più, in termini sostanziali, con il controllo ordinatorio che lo ha storicamente giustificato; purtuttavia non si lascia assorbire, senza residui, nel paradigma del processo di parti. In questa zona intermedia, l'art. 6 CEDU non introduce un correttivo esogeno, ma rende inevitabile una rilettura della compatibilità tra struttura del giudizio, qualità degli effetti e sistema delle garanzie, scevro di dubbio che la tenuta del modello non possa essere dichiarata per via assertiva, con la conseguenza che il problema non è espungere la tradizione, ma dipanare l'aporia: mantenere una forma ordinatoria mentre gli effetti assumono stabilità e incisività tali da rendere impellente una misurazione sostanziale delle garanzie, ossequiose non di un formalismo, bensì della coerenza interna dell'ordinamento.

²⁵⁹ Francesco Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2020 (marzo-aprile 2020), Parte I – Dottrina.

BIBLIOGRAFIA

Voci con riscontro pubblico univoco

- E. Fratto Rosi Grippaudo, Il giudizio di conto. Evoluzione storica e profili teorici nella cornice costituzionale della giurisdizione contabile, Editoriale Scientifica, 2022.
- A. Canale – F. Freni – M. Smioldo (a cura di), Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al Codice della giustizia contabile, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024 (ISBN 9788828855330).
- V. Tenore (a cura di), Commentario al Codice della giustizia contabile, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024.
- V. Raeli, Codice di giustizia contabile. Annotato con il codice di procedura civile e le leggi complementari, AGA Editrice, 2021.
- A. Gribaudo (a cura di), Il codice della giustizia contabile, Maggioli (schede con data “dicembre 2016”; altre schede lo collocano nel 2017 come “commentato articolo per articolo”).
- G. Strampelli, Diritto contabile, Giappichelli, II ed., 2025.
- E.F. Schlitzer – C. Mirabelli (a cura di), Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile, Editoriale Scientifica, 2018.
- G. Zaccaria, Diritto amministrativo e contabilità pubblica, PEM, Roma, 1963.
- A. Bennati, Manuale di contabilità di Stato, Jovene, 1987.
- M. Cantucci, Il giudizio sui conti degli agenti contabili dello Stato, Cedam, 1958.
- F. Chiesa, Manuale di contabilità generale dello Stato, Italedi, 1959.
- A. De Cupis, Legge sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale, UTET, 1910.
- G. Pacinotti, L'impiego nelle pubbliche amministrazioni secondo il diritto positivo italiano, UTET, 1907.
- L. Raggi, La responsabilità civile dei pubblici funzionari amministrativi, 1899.

- G. Landi, Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815–1861), Giuffrè, 1977.

Articoli/contributi con riscontro pubblico univoco

- F. Petronio, I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo, *Rivista della Corte dei conti*, 2020.
- G. della Cananea, Verso un codice dei controlli, *Rivista della Corte dei conti*, 2017.
- G. Colombini, La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive, 2017.
- P. Santoro, La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione: diventa conflittuale, 2022.
- M. Bergo, Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale, *Rivista della Corte dei conti*, 2019.
- M.T. D’Urso, La centralità e l’attualità del giudizio di conto..., *Rivista della Corte dei conti*, 2021.
- D. Morgante, La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto, 2019.
- D. Morgante, Parificazione del rendiconto... e autonomia finanziaria..., 2018.
- M. Caldarera, La figura dell’agente contabile e la specialità del giudizio di conto, *Rivista della Corte dei conti*, 2013.
- S. Pilato, Il sistema delle garanzie processuali. Argomenti per una lettura critica, 2017.
- G. Cataldi, Principi europei e costituzionali del giusto processo con riferimento ai riti speciali contabili, 2019.
- S. Nardone, Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali, 2025.
- C. Chiappinelli, Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni, 2016.

- G. Cogliandro, Parificazione o certificazione del rendiconto generale dello Stato, 2003.
- A. Massone, Giudizio di conto, controlli e responsabilità dell'agente contabile (nota a sentenza), 2008.
- V. Tenore, Il giudizio di conto e altri giudizi a istanza di parte: limiti e giurisdizione, Diritto e Conti, 29 aprile 2020.
- M. Pane, Evoluzione del giudizio di conto..., Salvis Juribus, 2022.
- Renzo Remotti, In tema di giudizio di conto innanzi la Corte dei Conti, Ratio Iuris.
- C. De Rose, Nozione di contabile secondo le norme di contabilità... (citazione secondaria in atti/ricostruzioni successive).
- I.A. Chesta, I conti giudiziali e gli agenti contabili, (citazione secondaria che lo colloca in E.F. Schlitzer – C. Mirabelli, 2018).

Fonti istituzionali/Quaderni con riscontro pubblico univoco

- Corte dei conti, Quaderno n. 3/2023 – I conti giudiziali: analisi, riflessioni e prospettive.

Giurisprudenza con riscontro pubblico univoco

- Corte costituzionale, sentenza n. 55/1966 (scheda ufficiale).
- Corte costituzionale, sentenza n. 114/1975.
- Cass., Sez. Un., 20 luglio 1968, n. 2616 (riscontri secondari in atti/documenti).

Riferimenti storico-comparati con riscontro pubblico univoco

- H. Takayama, Central Power and Multi-Cultural Elements at the Norman Court of Sicily, *Mediterranean Studies*, vol. 12 (2003), pp. 1–15.
- L. Delisle, *Des revenus publics en Normandie au douzième siècle*, Bibliothèque de l'école des chartes, 1849.
- T. Madox, *The history and antiquities of the Exchequer...*, 1711 (riscontri in cataloghi digitali).