

Italian
"Corte
dei conti"



Italy

story
organization
functions



Italia

Corte dei conti

la storia
l'organizzazione
e le funzioni

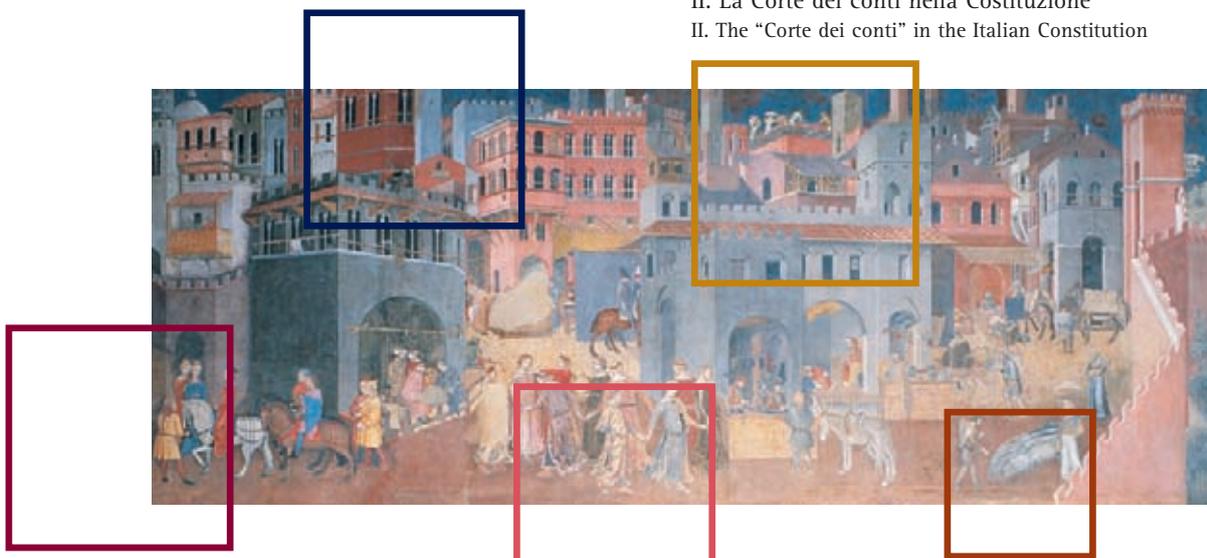


pagina 4

I. La Corte dei conti:
istituto di garanzia della corretta
gestione della finanza pubblica
I. The Italian "Corte dei conti":
an institute for guaranteeing
the sound management
of public finances

pagina 8

II. La Corte dei conti nella Costituzione
II. The "Corte dei conti" in the Italian Constitution



pagina 14

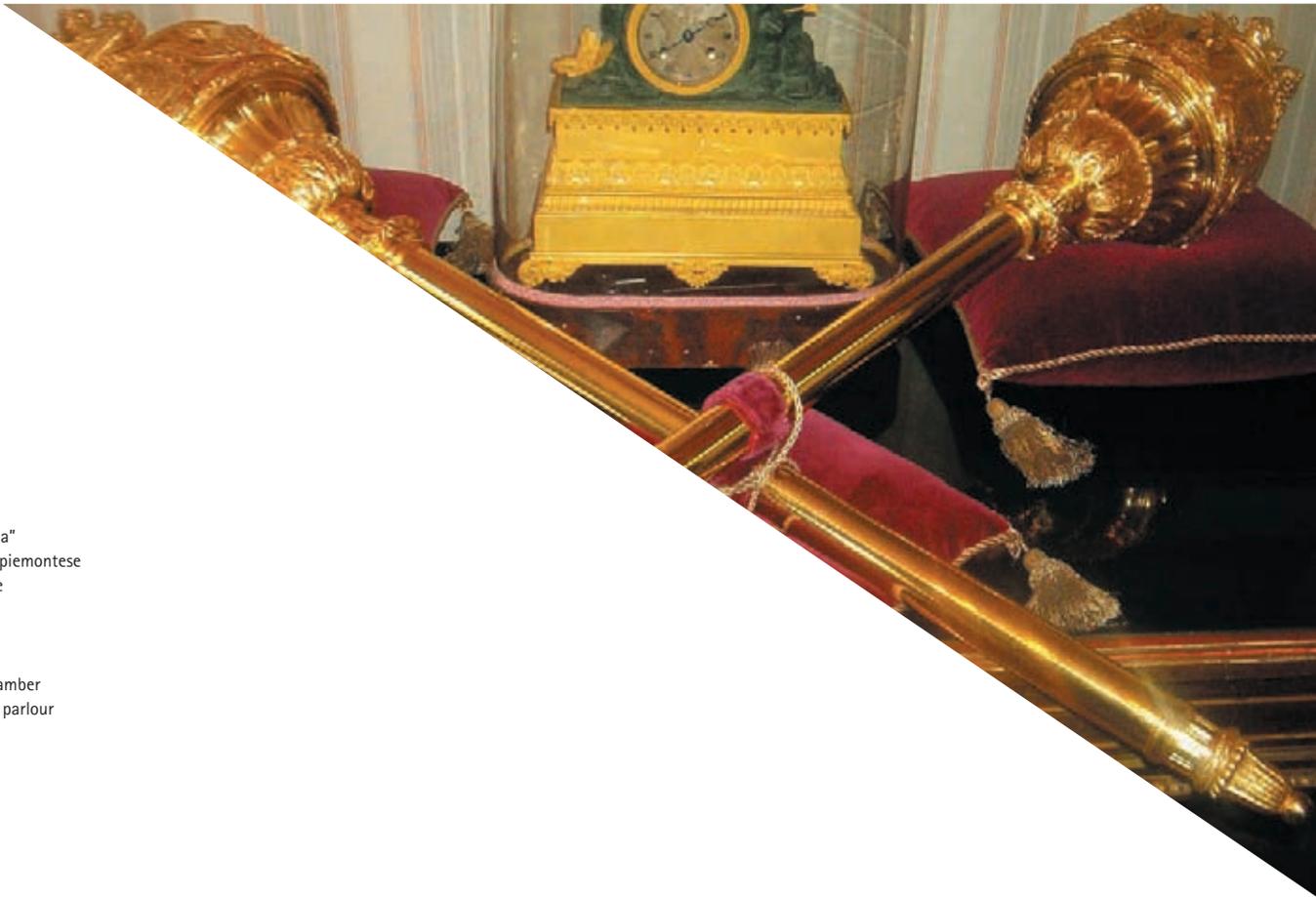
III. Status-Indipendenza-Organizzazione
III. Status-Independence-Organization

pagina 20

IV. Le funzioni di controllo
IV. Its audit functions

pagina 34

V. Le funzioni giurisdizionali
V. The jurisdictional functions



Le "mazze della giustizia"
della Camera dei conti piemontese
Salottino del Presidente
Sede centrale, Roma

The "maces of Justice"
of the Piedmontese Chamber
of accounts President's parlour
Head office, Rome

In ogni ordinamento democratico

è previsto che la gestione delle risorse pubbliche sia sottoposta a un controllo il cui scopo è quello di “perseguire l'utilizzo appropriato ed efficace dei fondi pubblici, la ricerca di una gestione finanziaria rigorosa, la regolarità dell'azione amministrativa e l'informazione dei poteri pubblici e della popolazione tramite la pubblicazione di relazioni obiettive”.

Per conseguire detto obiettivo:

“è indispensabile che ogni Stato abbia una efficace Istituzione superiore di controllo delle pubbliche finanze, la cui indipendenza sia garantita dalla legge”.

(Dichiarazione di Lima sulle linee generali del controllo delle pubbliche finanze, 1977).

Nell'ordinamento italiano detta funzione fondamentale è attribuita alla Corte dei conti.

Every democratic system foresees that the management of public resources is under a control the aim of which is “to pursue the correct and effective use of public funds, to seek strict financial management, to ensure the regularity of administrative action and that the public authorities and the population are kept informed through the publication of objective reports”.

In order to achieve this aim:

“it is essential that every State has an effective supreme audit Institution whose independence is guaranteed by law”.

(Declaration of Lima on general guidelines for auditing public finances, 1977).

In the Italian system it is the “Corte dei conti” (Italian Audit Office) that has this fundamental function.



La Corte dei conti: istituto di garanzia
della corretta gestione della finanza pubblica

The Italian “Corte dei conti”: an institute
for guaranteeing the sound management of public finances



1351

La Corte dei conti della Repubblica italiana deriva dalla Camera dei conti istituita nel 1351 da Amedeo VI di Savoia. La Camera, cui erano sottoposti coloro che avevano maneggio di denaro pubblico, si presentava come una magistratura esterna che svolgeva il suo controllo in forma giurisdizionale su controversie concernenti il fisco e il patrimonio ducale, la contabilità dei pubblici ufficiali e quella riguardante l'esazione delle entrate tributarie e patrimoniali.

Nel 1577

dopo l'occupazione francese, Emanuele Filiberto istituì a Torino una nuova Camera. Da quel momento, la Camera dei conti di Torino fu l'unica magistratura competente per i giudizi di conto e per le controversie relative al fisco e al patrimonio statale.

Rivelatasi l'inadeguatezza del sistema rispetto al progredire dello Stato e al moltiplicarsi delle sue funzioni con legge 30 ottobre 1859, n. 3706, venne istituita una nuova Corte dei conti che, accostandosi al modello belga, aveva il compito di effettuare il riscontro preventivo e la revisione dei conti, nonché di esercitare la giurisdizione contenziosa sui conti dei contabili pubblici.

La creazione dunque di una Corte dei conti, incaricata dei controlli preventivo e giudiziario, non è concetto nuovo per noi, ma essa ha radice nella nostra legislazione... Riuniti così i due controlli, si rinforzeranno a vicenda, ed affidati ad un magistrato, i cui membri siano inamovibili saranno di bel nuovo indipendenti, efficaci e tali da soddisfare ai desideri del Parlamento e del paese.

1859

Dalla Relazione
al progetto di legge istitutivo
della Corte dei conti,
presentato alla Camera
il 5 marzo 1852 dal Ministro
delle finanze Cavour

1861

Dopo l'unificazione del Regno d'Italia, furono provvisoriamente lasciate in vita le istituzioni di controllo già esistenti: la Camera dei conti dello Stato di Sardegna, con sede a Torino, la Corte dei conti del Granducato di Toscana, con sede a Firenze, la Gran corte dei conti del Regno delle Due Sicilie, con sede a Napoli e Palermo.

Finalmente, nel 1862

fu istituita la Corte dei conti del Regno d'Italia con legge 14 agosto 1862, n. 800: la prima magistratura dell'Italia unita.

Sono venuto tra voi ad inaugurare il primo Magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno... Inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora.

Quintino Sella, Ministro delle finanze.
Dal discorso inaugurale
della Corte dei conti, 1° ottobre 1862

Quintino Sella, Minister for Finance.
From the inaugural speech
of the "Corte dei conti",
1 October 1862

The “Corte dei conti” of the Italian Republic originates in the Chamber of accounts which was established by Amedeo VI of Savoy in 1351. The Chamber was responsible for supervising those who managed public money. It was in the form of an external court that carried out a jurisdictional control over controversies concerning public revenue and the ducal patrimony, the accounts of public officials and those regarding the collection of the tax and property revenue.

In 1577, after the French occupation, Emanuele Filiberto set up a new Chamber in Turin.

From then on, the Chamber of accounts of Turin was the only court responsible for accounting judgements and for controversies regarding taxation and State property.

With the State’s evolution and the increase in the number of its functions the inadequacy of the system was revealed and with the law of 30 October 1859, no. 3706, a new “Corte dei conti” was established. Based on the Belgian model its task was to make *a priori* controls and audit the accounts as well as to exercise contentious jurisdiction over the accounts of the public accountants.

From the Report on the institutive bill of the “Corte dei conti”, presented to the Chamber on 5 March 1852 by the Minister for Finance Cavour

The creation therefore of a “Corte dei conti” in charge of preventive and judiciary controls is not a new concept for us, but has its roots in our legislation...

Having thus combined the two controls, they will mutually strengthen each other, and having entrusted them to a court, the members of which are irremovable, they will be totally independent, effective and such as to satisfy the desires of the Parliament and of the country.

After the unification of the Kingdom of Italy, the audit institutions that already existed were temporarily maintained: the Chamber of accounts of the State of Sardinia, with offices in Turin, the “Corte dei conti” of the Grand Duchy of Tuscany, with offices in Florence, the Grand “Corte dei conti” of the Kingdom of the Two Sicilies, with offices in Naples and Palermo.

At last, with the law of 14 August 1862, no. 800, the “Corte dei conti” of the Kingdom of Italy was established: the first court of united Italy.

I have come here to inaugurate the first civil Court that extends its jurisdiction over the entire Kingdom... This marks the beginning of that civil legislation that will serve to balance the conditions of the citizens, in whatever part of Italy they were born or live.



Camillo Benso conte di Cavour
Statua di Antonio Rossetti, 1880
Cortile sede centrale, Roma

Camillo Benso count of Cavour
Statue by Antonio Rossetti, 1880
Head office courtyard, Rome

La Corte dei conti nella Costituzione

The “Corte dei conti” in the Italian Constitution





Nell'architettura costituzionale la Corte è inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (articolo 100, secondo comma) sia tra gli organi giurisdizionali (articolo 103, secondo comma).

Da detta doppia investitura deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse della Corte dei conti che, nell'esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo e indipendente sia rispetto al Governo che al Parlamento, e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, fa parte a tutti gli effetti dell'ordine giudiziario.

un controllore esterno al servizio della collettività...

La Costituzione definisce la Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo "organo ausiliario", nel senso che coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di indirizzo e controllo politico, di amministrazione attiva...

Ciò significa che la Corte non si sostituisce agli organi investiti di funzioni politiche nel definire gli obiettivi dell'azione amministrativa o censurare le scelte attraverso le quali gli stessi vengono individuati: essa deve valutare l'azione svolta, in un continuo confronto con l'amministrazione controllata, formulare i propri rilievi, indicare le misure che dovrebbero essere adottate, verificare se e come gli organi controllati si sono adeguati alle osservazioni formulate, riferire periodicamente circa i risultati dei propri controlli alle assemblee elettive.

Le funzioni di controllo hanno, evidentemente, una forte valenza democratica perché sono svolte da un organo terzo, neutrale rispetto al Governo e al Parlamento, nell'interesse non solo degli organi ausiliati, ma della stessa collettività amministrata, vale a dire dei contribuenti che hanno fornito parte delle risorse della cui corretta gestione la Corte è chiamata a giudicare.

...un controllore indipendente dal Governo e dal Parlamento...

Da quanto detto emerge come la Corte dei conti, quale organo di controllo, sia del tutto indipendente sia dal potere politico che da quello legislativo.

Gli atti dell'esecutivo sono sottoposti, in virtù dell'articolo 100 della Costituzione, al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti che può, in caso di esito negativo, impedirne l'efficacia, salva la possibilità per il Governo di darvi ugualmente seguito per superiori ragioni di ordine politico (c.d. registrazione con riserva), rispondendo del proprio operato di fronte al Parlamento, all'uopo direttamente informato dalla Corte.

La Corte gode di indipendenza di giudizio anche nei confronti del Parlamento, individuato nell'articolo 100 della Costituzione come il naturale destinatario delle funzioni di controllo-referto (la Corte riferisce almeno annualmente sui risultati del riscontro eseguito).

Il referto pubblico alle Camere elettive sui risultati del controllo è il momento più qualificante dell'attività dell'Organo, quello in cui meglio viene posto in evidenza il valore costituzionale della funzione di garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa

(articolo 97 della Costituzione) e della tutela degli equilibri di finanza pubblica (articoli 81 e 119 della Costituzione) affidata alla Corte dei conti.

I risultati dei controlli, resi pubblici, vengono indirizzati agli organi titolari delle funzioni legislative, di controllo e indirizzo politico sull'esecutivo affinché adottino tutte le misure di rispettiva competenza, nell'esercizio del sindacato politico sul Governo.

La pubblicità dell'esito dei controlli induce anche a una maggior responsabilizzazione degli amministratori pubblici e funzionari nei cui confronti è possibile, nei casi più eclatanti di cattiva gestione e in presenza, come si vedrà, di determinate condizioni, configurare anche responsabilità personale a contenuto patrimoniale.

The “Corte dei conti” is inserted in the constitutional architecture both among the bodies that guarantee the legality and good running of administrative action and that safeguard the equilibrium of public finances (article 100, second paragraph) and among the jurisdictional bodies (article 103, second paragraph).

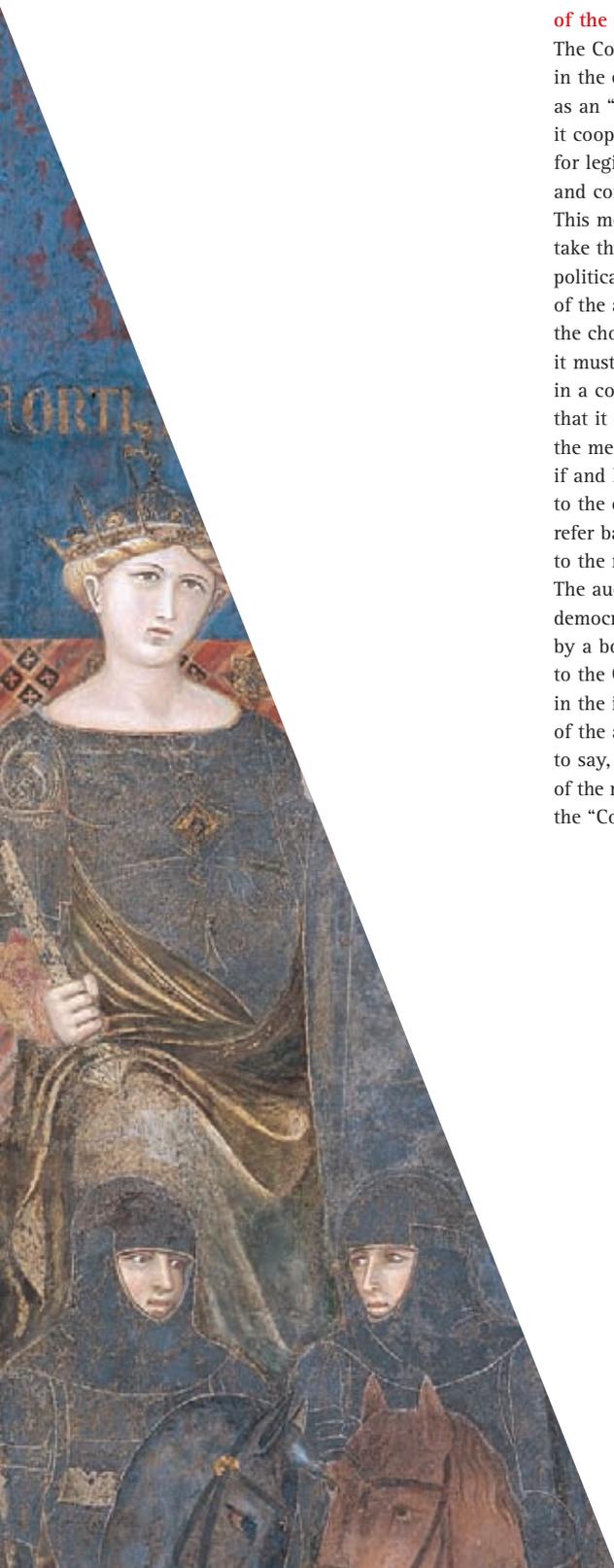
This double investiture gives the “Corte dei conti” a central role in guaranteeing the sound management of public resources. In exercising its audit functions it is a neutral, autonomous and independent body, both with respect to the Government and to the Parliament. In exercising its jurisdictional functions, to all intents and purposes, it forms part of the judicature.

an external auditor over the service of the community...

The Constitution defines the “Corte dei conti” in the exercise of its audit functions as an “auxiliary body”, in the sense that it cooperates with the bodies responsible for legislative functions, for political trend and control, for active administration... This means that the “Corte dei conti” does not take the place of the bodies invested with political functions in defining the objectives of the administrative action or that it censures the choices through which they are identified: it must evaluate the action carried out, in a continuous contact with the administration that it audits, express its findings, indicate the measures that should be adopted, check if and how the bodies audited have adapted to the observations expressed and periodically refer back to the elective assemblies with regard to the results of the controls made. The audit functions, obviously, have a strong democratic value because they are carried out by a body that is neutral with respect to the Government and the Parliament, in the interest not only of the assisted bodies, but of the administered general public, that is to say, of the taxpayers who have provided part of the resources the correct management of which the “Corte dei conti” is called on to assess.

...an auditor that is independent from Government and Parliament...

The above indicates how the “Corte dei conti”, as an audit body, is completely independent both of the political and of the legislative authorities. By virtue of article 100 of the Constitution, the acts of the executive are subjected to the *a priori* compliance audit of the “Corte dei conti”. When the result of the audit is negative, it prevents their implementation, except in cases where the Government can, for higher reasons of political nature, nevertheless proceed (so-called registration with reservation) answering for its conduct to the Parliament, directly informed by the “Corte dei conti”. The “Corte dei conti” enjoys independency of judgement even with respect to the Parliament, identified in article 100 of the Constitution as the natural receiver of the functions of audit-report (the “Corte dei conti” reports at least annually on the results of the check carried out). The public report to the elective Chambers on the results of the audit is the most significant moment of the activity of the body. This is the occasion in which is best highlighted the constitutional value of the guarantee function of the good performance of the administrative action (article 97 of the Constitution) and of the safeguarding public finances balance (articles 81 and 119 of the Constitution) entrusted to the “Corte dei conti”. Once published, the results of the audits are sent to the bodies in charge of the legislative functions, which carry out control and political trend over the executive, so that they may adopt all the measures for which they are responsible, in exercising political supervision of the Government. The publication of the results of the audits also induces a greater investment of responsibility of the public administrators and officials with respect to whom it is even possible, in the most manifest cases of bad management and in the presence, as shown below, of certain conditions, to attribute personal responsibility of a patrimonial content.



...un organo giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica...

La Corte dei conti italiana è anche la magistratura alla quale la Costituzione affida, in via esclusiva, la giurisdizione nelle “materie di contabilità pubblica” (articolo 103, secondo comma). Si tratta di un concetto molto ampio che investe tutte le controversie nelle quali sia in qualche modo in discussione la corretta gestione delle risorse pubbliche da parte di agenti contabili, pubblici amministratori e funzionari. La Corte dei conti giudica non solo sui giudizi di conto degli agenti contabili, ma anche delle responsabilità personali, contabili e amministrative, degli amministratori e pubblici funzionari per i danni provocati, con dolo o colpa grave, nell'esercizio delle loro funzioni o in occasione delle stesse.

la missione costituzionale della Corte dei conti

In sintesi, può dirsi che la missione costituzionale di garanzia della legittimità e del buon andamento dell'azione amministrativa viene assicurata tramite l'equilibrato interagire di tre funzioni fondamentali:

- un limitato controllo preventivo, rivolto a impedire che possano aver corso, se illegittimi, i più importanti atti di Governo;
- un generalizzato controllo successivo sulla gestione per rendere l'amministrazione sempre più efficiente;
- una giurisdizione di responsabilità, nei confronti di amministratori e funzionari pubblici, destinata a reprimere, attraverso la sanzione del risarcimento del danno, e con finalità di prevenzione, le più evidenti e gravi condotte causative di danno.

il ruolo della Corte dei conti nell'evoluzione in senso federalista dello Stato italiano...

Le modifiche intervenute nella Costituzione italiana con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha accentuato un'evoluzione in senso federalista dello Stato, hanno ulteriormente rafforzato il ruolo della Corte dei conti.

Infatti, la previsione di un ordinamento regionale e autonomistico, con il decentramento dell'amministrazione e la moltiplicazione dei centri di spesa, consolida l'esigenza di una funzione di garanzia a tutela degli equilibri di finanza pubblica e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni. La Corte dei conti, in quanto magistratura finanziaria e organo dello Stato-comunità, è strumento essenziale per l'attuazione del coordinamento della finanza pubblica (articolo 117 della Costituzione) e per la verifica della corretta applicazione dei meccanismi che presiedono al funzionamento del c.d. federalismo solidale

(articolo 119 della Costituzione).



...a jurisdictional body in matters of public accounting...

The Italian “Corte dei conti” is also the court to which the Constitution entrusts, exclusively, jurisdiction in “matters of public accounting” (article 103, second paragraph).

This is a very extensive concept that covers all the controversies in which the correct management of public resources by the accounting agents, public authorities and managers are in some way under discussion. The “Corte dei conti” not only passes judgement on the statements of the accounting agents, but also on the personal, accounting and administrative responsibilities of the administrators and public executives for the damage caused, with intent or serious fault, in carrying out their functions or on the occasion of the same.

the constitutional mission of the “Corte dei conti”

Briefly, it may be said that the constitutional mission of guaranteeing the legal and sound management of administrative action is assured through the balanced interaction of three fundamental functions:

- a limited *a priori* audit, aimed at avoiding that the most important acts of Government, if illegitimate, can come into force;
- a generalized *a posteriori* performance audit to make the administration increasingly efficient;
- a jurisdiction of responsibility, with regard to public administrators and executives, aimed at repressing, through a penalty of compensation for damage caused, the most obvious and serious conduct causing damage.

the role of the “Corte dei conti” in the evolution in the federalist sense of the Italian State...

The amendments made to the Italian Constitution with the reform of the 5th Title of the Constitution, that emphasized an evolution of the State in a federalist sense, further strengthened the role of the “Corte dei conti”. In fact, with the decentralization of administration and the increase in the number of spending-centres, the provision of a regional and autonomist system consolidates the need for a guarantee function for safeguarding the equilibrium of public financing and the good performance of public administrations. As a financial court and body of the State-community, the “Corte dei conti” is an essential instrument for the implementation of the coordination of public finances (article 117 of the Constitution) and for the audit of the correct application of the mechanisms that govern the functioning of the so-called joint federalism (article 119 of the Constitution).

Status-Indipendenza-Organizzazione

Status-Independence-Organization





La Corte dei conti ha uno status di indipendenza garantito dalla Costituzione sia per l'Istituto che per i suoi componenti (articolo 100, terzo comma) come organo di controllo e come organo giurisdizionale (articolo 108, secondo comma).

L'indipendenza dell'Istituto si manifesta in vari modi quali: le modalità di designazione dei vertici istituzionali (Presidente e Procuratore Generale), le forme di reclutamento e nomina dei magistrati contabili, la loro inamovibilità, la previsione di un organo di autogoverno del personale di magistratura, il Consiglio di Presidenza¹, l'autonomia finanziaria e organizzativa. I componenti della Corte dei conti hanno la qualifica di magistrati, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo che di quelle giurisdizionali e requirenti, in quanto collocati in un unico ruolo senza alcuna distinzione tra le varie funzioni.

I magistrati sono: il Presidente, il Procuratore Generale, i Presidenti di Sezione, i Consiglieri, i Primi Referendari e i Referendari.

il Presidente

Il Presidente della Corte dei conti è nominato dal Governo tra i magistrati della stessa Corte che hanno effettivamente esercitato, per almeno tre anni, funzioni di Presidente di sezione, ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o di Istituzioni dell'Unione europea.

La procedura di nomina prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza. Una volta nominato, il Presidente non può più essere revocato dal proprio incarico, dal quale cessa per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo per limiti di età.

La legge n. 45 del 2004 ha istituito il posto di Presidente aggiunto.

il Procuratore Generale

Il Procuratore Generale presso la Corte dei conti è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra i magistrati della Corte dei conti con qualifica di Presidente di sezione, su designazione del Consiglio di Presidenza. La legge n. 45 del 2004 ha istituito il posto di Procuratore aggiunto.

i magistrati

I magistrati della Corte dei conti sono reclutati tramite un concorso pubblico per titoli ed esami al quale sono ammessi a partecipare magistrati ordinari, amministrativi, avvocati dello Stato e del libero Foro, militari, e impiegati e funzionari pubblici in possesso dei requisiti richiesti dalla legge.

È anche prevista la possibilità, per il Governo, di designare, previo parere del Consiglio di Presidenza, una quota di consiglieri della Corte dei conti.

Una volta nominati, i consiglieri di nomina governativa acquistano i medesimi diritti, doveri e garanzie di indipendenza degli altri magistrati.

Attualmente, l'organico effettivo del personale di magistratura è di 494 unità e quello del personale amministrativo è di 2487 unità (dati aggiornati al 31 dicembre 2009).

Al vertice dell'apparato amministrativo della Corte è posto un magistrato: il **Segretario generale**.

1 Presidente
President

1 Procuratore generale
General Prosecutor

62 Presidenti di Sezione
Presidents of Chamber

310 Consiglieri
Counsellors

68 Primi Referendari
First Referendaries

51 Referendari
Referendaries

L'organico del personale amministrativo è di **2487** unità effettive
The administrative staff is composed of **2487** effective units



- ¹ Il Consiglio di Presidenza è composto da 11 membri:
- il Presidente della Corte, che lo presiede,
 - il Presidente aggiunto, il Procuratore generale
 - quattro rappresentanti del Parlamento
 - quattro magistrati eletti dagli stessi magistrati della Corte dei conti
- Alle sedute del Consiglio, possono partecipare il Segretario generale della Corte ed il magistrato addetto alla presidenza con funzioni di capo di gabinetto

- ¹ The Council of the Presidency is made up of 11 members:
- The President of the Corte dei conti, who chairs it, the Deputy President, the General Prosecutor
 - Four representatives of the Parliament
 - Four magistrates elected by and among the Corte dei conti's magistrates
- The Council of Presidency's meetings can be attended also by the Secretary General and by the magistrate in charge of the Presidency acting as Chef de cabinet

The "Corte dei conti" has a legal status of independence guaranteed by the Constitution both for the institute and for its members (**article 100, third paragraph**) as an auditing body and as a jurisdictional body (**article 108, second paragraph**).

The independence of the institute is revealed in various ways such as: the formalities for appointing the institutional heads (President and General Prosecutor), the methods for recruiting and nominating the accounting magistrates, their irremovability, the forecasting of a self-governing body of the court personnel, the Council of the Presidency,¹ as well as its financial and organizational autonomy. The members of the "Corte dei conti" have the qualification of judges, both when exercising their audit and also their jurisdictional and investigating functions, inasmuch as they have the same role without any distinction between the various functions. The magistrates are: the President, the General Prosecutor, the Presidents of Chamber, the Counsellors, the First Referendaries and the Referendaries.

the President

The President of the "Corte dei conti" is nominated from among the Corte's magistrates who have actually exercised functions of President of Chamber, or equivalent functions with national constitutional bodies or of Institutions of the European Union, for at least three years.

The nomination procedure foresees the issue of a decree of the President of the Republic on a proposal of the President of the Council of Ministers, after having heard the opinion of the Council of the Presidency.

Once nominated, the President can no longer be revoked from his role, which he leaves because of voluntary resignation or retirement because of the age limit. **Law no. 45 of 2004** set up the position of Deputy President.

the General Prosecutor

The General Prosecutor of the "Corte dei conti" is nominated with a decree of the President of the Republic, on proposal of the President of the Council of Ministers, among the magistrates of the "Corte dei conti" with the role of President of Chamber of "Corte dei conti", on designation of the Council of the Presidency. **Law no. 45 of 2004** set up the position of Deputy General Prosecutor.

the magistrates

The magistrates of the "Corte dei conti" are recruited through a public competition on the basis of titles and examinations in which ordinary and administrative magistrates, lawyers of the State and of the free Courts, military lawyers, and civil servants and public executives in possession of the requirements necessary by law are allowed to participate. It is also foreseen that, after hearing the opinion of the Council of the Presidency, the Government can nominate some of the counsellors of the "Corte dei conti". Once nominated, the counsellors appointed by the Government acquire the same rights, duties and guarantees of independence as the other magistrates.

Currently, the magistrates staff consists of 494 effective units.

The administrative staff is composed of 2487 effective units (figures updated to 31st December 2009). At the top of the administration of the Court there is a magistrate: **the Secretary-General**.

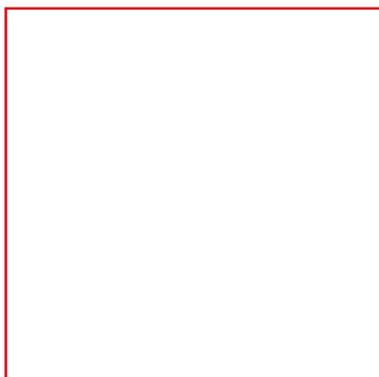
Organizzazione del controllo

Per svolgere le funzioni di controllo la Corte dei conti è organizzata e opera attraverso collegi e sezioni. In virtù del potere di autorganizzazione conferitole dalla legge (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286) la Corte ha approvato un regolamento (deliberazione del 16 giugno 2000 e successive modificazioni) entrato in vigore il gennaio 2001, che ha delineato l'assetto organizzativo dello schema.

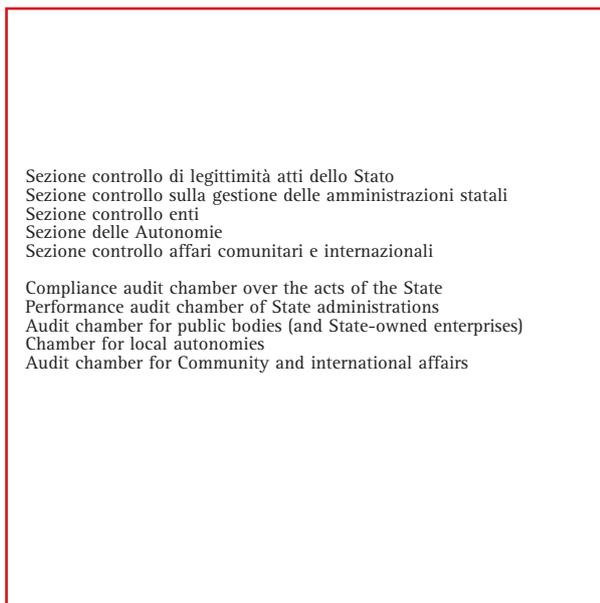
Sezioni riunite
United Chambers



Sezioni regionali di controllo
Regional audit chambers



Sezioni centrali di controllo
Central Audit Chambers



Organization of the audit

The “Corte dei conti” is organized and operates through committees and chambers for carrying out its audit functions.

By virtue of the self-organization power granted it by the law (legislative decree of 30 July 1999, no. 286) the Court approved a ruling (resolution of 16 June 2000 as later amended) effective from January 2001, outlining this organizational arrangement.





Le funzioni di controllo

Its audit functions



La Corte dei conti è il perno dell'intero sistema dei controlli esterni sull'azione amministrativa e sulla finanza pubblica.

Accanto alle funzioni individuate in modo diretto dall'[articolo 100 della Costituzione](#) (un controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, un controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria), altre se ne sono aggiunte, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale nell'[articolo 97 della Costituzione](#) (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'[articolo 81](#) (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'[articolo 119](#) (coordinamento della finanza pubblica).

Solitamente si distinguono tre principali tipologie di controllo esterno affidato alla Corte dei conti:

- 1** il controllo preventivo di legittimità su atti
- 2** il controllo successivo sulla gestione
- 3** il controllo economico-finanziario con funzione di referto alle assemblee elettive

Ciascuna di dette funzioni ha, nel tempo, subito una graduale evoluzione conseguente ai vasti processi di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione e del sistema di controllo e coordinamento della finanza pubblica.

1 il controllo preventivo di legittimità su atti:

i più importanti atti dell'esecutivo al vaglio preventivo della Corte dei conti

Il controllo preventivo di legittimità è una delle più tradizionali funzioni della Corte che, anche in base alla Costituzione, accerta che gli atti dell'esecutivo siano conformi a norme di legge, in particolare a quelle del bilancio.

Fino alla legge di riforma [n. 20 del 14 gennaio 1994](#), il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti era esteso su tutti gli atti della pubblica amministrazione, compresi quelli di scarsa rilevanza.

La riforma del sistema dei controlli, privilegiando, anche per esigenze di speditezza dell'azione amministrativa, il controllo successivo sulle gestioni rispetto al controllo preventivo di tipo impeditivo, ha introdotto rilevanti modifiche al sistema anteriormente in vigore, limitando il controllo preventivo di legittimità a una serie circoscritta di atti di Governo e di atti amministrativi di eccezionale rilevanza.

Attualmente, sono sottoposti a controllo preventivo di legittimità, oltre ai contratti di rilevante importo finanziario, tra gli altri, i provvedimenti adottati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri, i regolamenti, gli atti di programmazione, gli atti generali e quelli che rappresentano i presupposti di complesse attività di gestione (es.: deliberazione di comitati interministeriali) e, recentemente, le consulenze.

Il controllo preventivo di legittimità, specie se limitato agli atti più importanti, ha ancora un ruolo essenziale di garanzia nell'ordinamento dal momento che impedisce che divengano efficaci atti illegittimi il cui successivo annullamento potrebbe non essere sufficiente per eliminare le conseguenze pregiudizievoli già prodotte.

Ciò si manifesta con maggiore evidenza per quegli atti di Governo a valenza generale sulla base dei quali viene posta in essere l'attività di gestione, rispetto ai quali, quindi, l'esigenza della conformità alla legge e, in particolare alla Costituzione, è un valore da assicurare in via preventiva e da salvaguardare con ogni mezzo, compresa l'eventuale censura in via incidentale di costituzionalità.

La Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei conti, sin dal 1976, il potere di sollevare, nel corso del procedimento di controllo preventivo di legittimità, questioni incidentali di costituzionalità, specie per violazione dell'[articolo 81 della Costituzione](#) (violazione del rispetto degli equilibri di bilancio e della corretta copertura delle leggi di spesa) assimilando la funzione a quella giurisdizionale.

The “Corte dei conti” is the pivot of the entire system of external audits over administrative action and public finances.

Apart from the functions identified directly by **article 100 of the Constitution** (an *a priori* compliance audit to law of the acts of the government, an *a posteriori* performance audit of the State budget, an audit of the financial management of the bodies to which the State contributes ordinarily), others, introduced by ordinary laws, have been added. These have their constitutional base in **article 97 of the Constitution** (principle of good performance of public offices), in **article 81** (with regard to equilibrium of the budget) and in **article 119** (coordination of public finances). Three main types of external audit entrusted to the “Corte dei conti” can usually be identified:

- 1 a priori compliance audit of acts;**
- 2 a posteriori performance audit;**
- 3 economic-financial audit with reporting functions to Parliament.**

Over time, each of these functions has undergone a gradual evolution as a result of the vast reform and modernization processes of the civil service and of the system of audit and coordination of public finances.



1 a priori compliance audit of acts: the most important acts of the executive under the preventive examination of the “Corte dei conti”

The *a priori* compliance audit is one of the most traditional functions of the “Corte dei conti” which, even according to the Constitution, ascertains that the acts of the executive conform to the laws in force, in particular to those of the budget.

Up to the time of the reform **law no. 20 of 14 January 1994**, the *a priori* compliance audit of the “Corte dei conti” extended over all the acts of the civil service, including those of minor importance.

The reform of the system of audits which, also for reasons of hastening administrative action, favours *a posteriori* performance audit over *a priori* audit of prohibitive type, introduced considerable amendments to the system previously in force, confining *a priori* compliance audit to a limited series of Government acts and administrative acts of considerable importance.

At the present time, *a priori* compliance audits are carried out on contracts of substantial financial amounts as well as on, among other things, provisions adopted following a deliberation of the Council of the Ministers, regulations, planning acts, general acts and those that form the premises of complex management activities

(e.g. deliberation of interdepartmental committees) and, recently, professional advice.

The *a priori* compliance audit, especially when limited to the most important acts, still has an essential role of guarantee in the system since it prevents illegitimate acts from becoming effective, as the subsequent annulment of such acts might not be sufficient for eliminating the harmful consequences already produced.

This is revealed all the more for those acts of the Government that have a general value and on the basis of which a management activity is set up. With respect to such acts, therefore, the need for conformity to the law and, in particular, to the Constitution, is a value to be assured preventively and to be safeguarded with every means, including possible censorship for interlocutory reasons of constitutionality. Since 1976, the Constitutional Court has recognized that the “Corte dei conti” has the power to raise, during the procedure of *a priori* compliance audit, interlocutory questions of constitutionality, especially with regard to violation of **article 81 of the Constitution** (violation of respect of the equilibrium of the budget and of the correct funding of the spending laws) assimilating the function to a jurisdictional one.

2 i controlli successivi sulla gestione come fattore di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa

Le funzioni di controllo successivo sulla gestione sono state attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 20 del 1994, di riforma del sistema dei controlli esterni sulle amministrazioni pubbliche. Caratteristica principale della riforma, che, come ricordato, ha limitato fortemente i controlli preventivi di legittimità, è stata l'attribuzione alla Corte dei conti di una nuova generale funzione di controllo successivo sulla gestione di tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.²

È parso, infatti, indispensabile attribuire a un organo esterno e neutrale, dotato di particolare competenza e professionalità, il compito di verificare *ex post* i risultati della gestione, al fine di valutare il conseguimento o meno degli obiettivi programmatici e l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

A differenza del controllo preventivo di legittimità, oggetto del controllo successivo non sono atti, ma intere gestioni, e parametro del controllo non sono (solo) norme giuridiche, ma anche indicatori di *performance* costruiti con il metodo comparativo e criteri generali di buona amministrazione desumibili dalle discipline economiche, finanziarie e aziendalistiche.

la programmazione del controllo

Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono individuate preventivamente in un programma di lavoro che la Corte approva ogni anno per l'anno successivo.

L'ambito oggettivo e soggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri quali l'importanza finanziaria, l'esistenza di notevoli rischi di irregolarità, i risultati di precedenti controlli e le richieste pervenute alla Corte da parte delle stesse pubbliche amministrazioni.

Il programma annuale viene, preventivamente, comunicato agli organi elettivi (presidenti di Camera e Senato e, nel caso di controlli sulle Regioni, presidenti dei Consigli regionali) e alle amministrazioni controllate. Gli stessi organi elettivi possono chiedere alla Corte di inserire specifici aspetti di analisi nel predetto programma annuale.

² Compito della Corte dei conti è di verificare "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accertare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa". Ai sensi della legge n. 20 del 1994 la Corte dei conti può sottoporre al controllo sulla gestione le amministrazioni pubbliche e cioè le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, le gestioni fuori bilancio e i fondi di provenienza comunitaria.



² It is the task of the “Corte dei conti” to audit “the legitimacy and regularity of the managements, as well as the operation of the internal controls of each administration. It must ascertain, also on the basis of other audit, the compliance of the results of the administrative activity to the objectives established by the law comparatively evaluating costs, methods and times of the implementation of the administrative action”. According to law no. 20 of 1994, the “Corte dei conti” can carry out performance audit of the civil services and that is to say: the State authorities, including institutes and schools of all levels and educational institutions, firms and administrations of the State with autonomous systems, the regions, the provinces, the municipalities, the mountain communities and their consortiums and associations, university institutions, independent institutes for council housing, all the national, regional and local non-economic public bodies, the administrations, the firms and the bodies of the national health service, management outside the budget and funds originating from the Community.

2 a posteriori performance audit as a factor of effectiveness, efficiency and economicity of the administrative action

The functions of a *a posteriori* performance audit were attributed to the “Corte dei conti” by law no. 20 of 1994, as a reform of the system of external audits over the civil services.

The main reform feature, which, as we have already mentioned, strongly limited the *a priori* compliance audit, was the granting to the “Corte dei conti” of a new general function of a *a posteriori* performance audit of all the civil services, including regional and local authorities.²

It has, in fact, appeared essential to attribute to an external and neutral body, with particular skills and professionalism, the task of auditing *ex post* the results of the performance, in order to evaluate the accomplishment or lack thereof of the programmed objectives and the efficiency and economicity of the administrative action.

Unlike the *a priori* compliance audit, the object of the *a posteriori* control is not the acts, but entire managements, and the control parameter is not (only) juridical regulations, but also indicators of performance constructed with the comparative method and general criteria of good administration which can be deduced from the economic, financial and company-oriented rules and regulations.

planning the audit

The areas of management to be subjected to analysis are identified in advance in a work program that the “Corte dei conti” approves yearly for the following year. The objective and subjective area of performance audit is identified on the basis of various parameters such as the financial importance, the existence of considerable risks of irregularity, the results of previous controls and the requests that have arrived at the “Corte dei conti” from the civil services themselves. The annual programme is communicated in advance to the elective bodies, (presidents of the Chamber and of the Senate and, in the case of controls on the Regions, presidents of the Regional Councils) and to the audited administrations. The same elective bodies can ask the Corte to put specific audits in the above mentioned annual program.

i risultati del controllo sulla gestione

Nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione la Corte dei conti non adotta pronunce assimilabili a sentenze, ma deliberazioni contenenti valutazioni, osservazioni, rilievi, suggerimenti per il futuro.

In caso di giudizio negativo o di riscontrate patologie e irregolarità gestionali, le amministrazioni devono attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione e comunicare allo stesso le misure adottate.

Il Ministro competente, su sollecitazione della Corte, nei casi più gravi può anche disporre la sospensione di somme stanziare (articolo 11, legge n. 15 del 2009).

Il fatto che il controllo successivo sulla gestione sia privo di una vera e propria "sanzione" non deve indurre a ritenere che esso non sia efficace, dal momento che è teso a provocare meccanismi di correzione spontanea da parte delle amministrazioni controllate.

Molto spesso le amministrazioni pubbliche adottano immediatamente le misure correttive indicate dalla Corte dei conti, subito dopo la formulazione delle osservazioni.

Nell'ipotesi in cui le amministrazioni non si attengano alle indicazioni del controllore, potrà sempre scattare la responsabilità politica e dirigenziale fatta valere dalle assemblee elettive.

La Corte, infatti, riferisce almeno annualmente al Parlamento e ai Consigli regionali sui risultati dei controlli sulla gestione.

Altro fattore di efficacia del controllo successivo sulla gestione è la sua pubblicità, con la divulgazione dei risultati del controllo ai cittadini e ai *media* tramite comunicati stampa e pubblicazione sul sito *web* istituzionale.

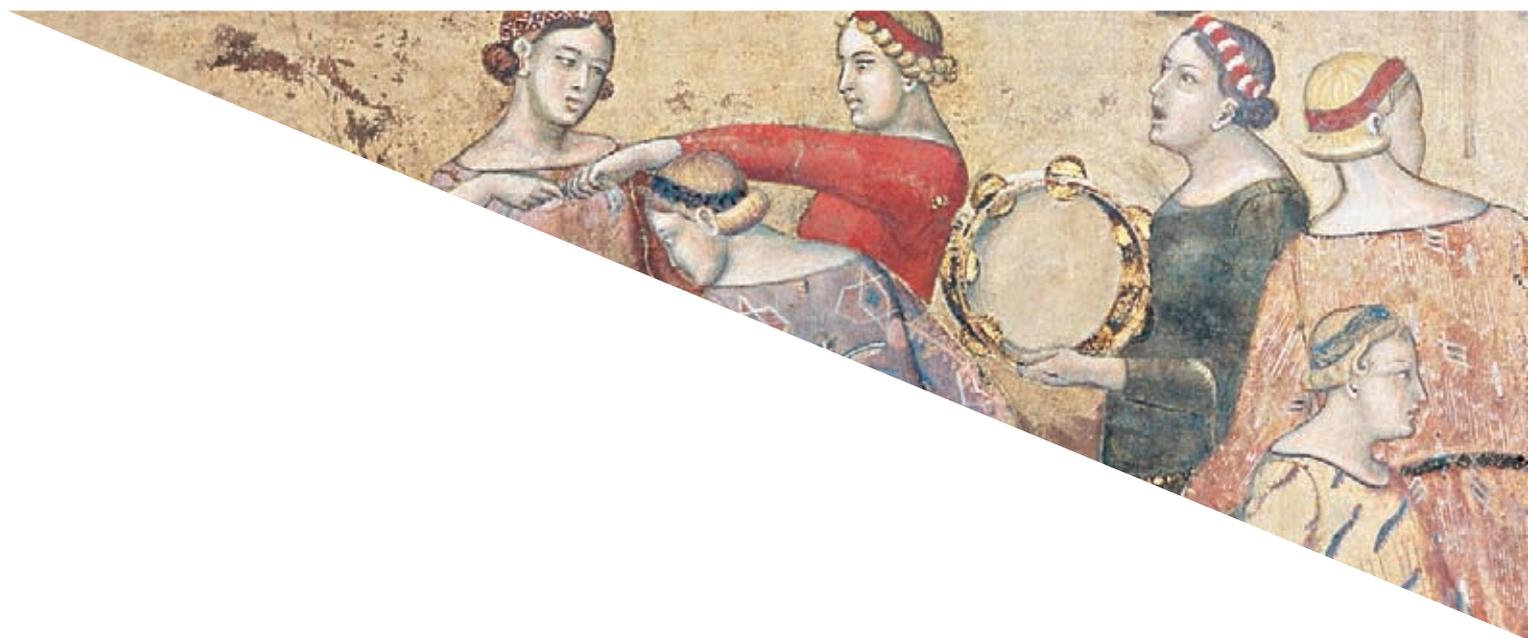
L'informazione all'opinione pubblica sui risultati dei controlli ne potenzia l'efficacia dal momento che sottopone gli amministratori anche alle dirette valutazioni dei cittadini amministrati.

il controllo sulle Regioni

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha previsto la possibilità, per la Corte dei conti, di svolgere il controllo sulla gestione anche nei confronti delle amministrazioni regionali ai fini della verifica del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio e di programma.

La Corte costituzionale in importanti pronunce (sentenza 27 gennaio 1995, n. 29; 20 luglio 1995, n. 335; 30 dicembre 1997, n. 470) ha ritenuto compatibile il controllo della Corte dei conti con l'autonomia delle Regioni.

Le intervenute modifiche del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001) rafforzano il ruolo della Corte dei conti di garante del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane e ampliano gli ambiti del controllo sulla gestione in vista di obiettivi di sana gestione finanziaria.



the results of the performance audits

In carrying out *a posteriori* performance audits the “Corte dei conti” does not make sentence-like judgements, but it issues rulings containing evaluations, observations, reports and suggestions for the future. When there is a negative judgement or management pathologies and irregularities are found, the administrations must follow the indications of the auditor to eliminate the inefficient factors of performance and improve its action. They must also communicate the measures taken to the auditor. The relevant Minister, when requested by the Corte, can also provide, in the most serious cases, for the cut of the allocated amounts (article 11, law of 4 March 2009, no. 15). The fact that the *a posteriori* audit does not have an actual “penalty” should not lead one to think that it is not effective, since it is aimed at inducing spontaneous correction mechanisms by the audited administrations. Very often the civil services adopt the corrective measures indicated by the “Corte dei conti” immediately, as soon as the observations have been expressed. Should the administrations not follow the indications of the controller, political and executive responsibility may ensue which will be enforced by the elective assemblies. In fact, the “Corte dei conti” reports at least annually to the Parliament and to the Regional Councils on the results of its performance audits.

Another factor of effectiveness of the *a posteriori* audits of management is its publicity, with the communication of the results of the audit to the citizens and to the media through press releases and publication on the institutional web site. The informing of public opinion on the results of the audits strengthens their effectiveness since it also subjects the administrators to the direct evaluation of the citizens administered.

audit over the Regions

The law of 14 January 1994, no. 20 foresaw the possibility for the “Corte dei conti” to carry out its performance audit function also on the regional administrations in order to check the results foreseen by the basic and programmed law. In some important decrees (sentence of 27 January 1995, no. 29; 20 July 1995, no. 335; 30 December 1997, no. 470) the Constitutional Court considered the audit of the “Corte dei conti” compatible with the autonomy of the Regions. The amendments made to the 5th Title of the Constitution (constitutional law no. 3 of 18 October 2001) strengthen the role of the “Corte dei conti” as guarantor of respect of the equilibrium of the budget by the Regions, Provinces, Municipalities and metropolitan cities and extends the areas of performance audit in view of the objectives of sound financial management.

i controlli sulla gestione dei fondi comunitari

Nell'ambito di detto particolare tipo di controllo, la Corte dei conti controlla la gestione dei fondi strutturali comunitari, verificando l'utilizzazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria e l'efficacia della loro gestione rispetto agli obiettivi posti dalla normativa comunitaria e nazionale.

La Corte verifica, anche, la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle amministrazioni pubbliche.

Nell'esercizio di questa funzione la Corte dei conti collabora con la Corte dei conti europea e con gli altri istituti superiori di controllo europei e internazionali attraverso scambi di informazioni, valutazioni, dati e altri elementi conoscitivi.

Molto importanti sono anche le funzioni di collaborazione con le altre istituzioni comunitarie e, in particolare, con la Commissione europea alla quale la Corte dei conti è tenuta a segnalare eventuali irregolarità gestionali che possano giustificare la revoca dei contributi e la loro ripetizione presso i beneficiari da parte delle autorità nazionali.

il controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati

Un controllo di tipo diverso da quello successivo sulla gestione è quello sugli enti sovvenzionati previsto dall'**articolo 100 della Costituzione**.

Ai sensi della **legge 21 marzo 1958, n. 259** la Corte controlla:

- gli enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato;
- gli enti che si finanziano con imposte, contributi, tasse che sono autorizzati a imporre;
- gli enti che godono di un apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni, ovvero mediante concessione di garanzia;
- le società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, fino a quando permanga la partecipazione maggioritaria dello Stato o degli altri pubblici poteri al capitale sociale (**Corte costituzionale, sentenza 28 dicembre 1993, n. 466, resa in seguito a conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti**).

La Corte dei conti vigila, anche in corso di esercizio, affinché gli enti che gestiscono ingenti quote di risorse pubbliche si attengano a parametri di legittimità e improntino la loro gestione a criteri di efficacia ed economicità.

Il controllo sugli enti sovvenzionati ha acquistato nel tempo sempre maggior peso, tenuto conto della rilevanza strategica per l'economia dei settori nei quali l'attività degli enti e delle società controllati viene svolta (ENI, ENEL, Ferrovie dello Stato, ANAS, Poste italiane, Rai... ecc.).

L'importanza del controllo della Corte dei conti, che si affianca ad altri controlli previsti dalla legge e dagli statuti (es.: collegio dei revisori, collegio sindacale...), consiste nel dover tenere conto della natura pubblica degli interessi perseguiti dagli enti e società nonché della natura pubblica delle risorse gestite che non può non esigere il rispetto di rigorosi parametri di economicità di gestione e di razionalità economica delle scelte, sia dal punto di vista organizzativo che imprenditoriale.



performance audits of Community funds

Within the sphere of the aforesaid type of control, the “Corte dei conti” audits the performance of the Community structural funds, checking the use of the funding of Community origin and the effectiveness of its management with respect to the objectives established by the Community and national legislation.

The “Corte dei conti” also verifies the size and causes of possible frauds, as well as the preventive and repressive measures adopted by the civil services.

In carrying out this function the “Corte dei conti” cooperates with the European Court of Auditors and with the other European and international supreme audit institutions through exchanges of information, evaluations, data and other cognitive elements.

The functions of cooperation with the other Community institutes and, especially, with the European Commission are also very important. The “Corte dei conti” is bound to report to the latter any performance irregularities which may justify the revocation of contributions and their repetition to beneficiaries by the national authorities.

audit of financial management of subsidized bodies

A different type of control from the *a posteriori* performance audit is that of the subsidized bodies as foreseen by **article 100 of the Constitution**.

According to the **law of 21 March 1958, no. 259**, the “Corte dei conti” audits:

- those bodies that enjoy periodical contributions from the State;
- those bodies that finance themselves with levies, contributions, taxes which they are authorized to impose;
- those bodies which enjoy a contribution to their patrimony in capital, services, goods or through guarantee concession;
- companies originating from the transformation of public economic bodies into joint stock companies, for as long as the majority participation of the State or of other public powers continues to registered capital

(Constitutional Court, sentence 28 December 1993, no. 466, made following a conflict of attributions raised by the “Corte dei conti”).

The “Corte dei conti” safeguards, even during the fiscal year, that those bodies managing large amounts of public resources follow the parameters of legitimacy and carry out their management on the basis of efficiency and of economic criteria.

The audit of the subsidized bodies has over time acquired ever increasing importance, considering the strategic significance for the economy of the sectors in which the activity of the bodies and of the controlled companies takes place (ENI, ENEL, State Railways, ANAS, Italian Post Offices, Rai... etc.). The importance of the audit of the “Corte dei conti”, which accompanies other controls foreseen by the law and by the statutes (e.g.: board of independent auditors, board of statutory auditors...), consists in considering the public nature of the interests pursued by the bodies and companies as well as the public nature of the resources that they manage. This must require the respect of strict parameters of an economic character of management and of economic rationality, both from an organizational and entrepreneurial viewpoint.

3 i controlli economici-finanziari con funzioni di referto al Parlamento

Numerose e importanti sono le funzioni di diretto ausilio del Parlamento in materia finanziaria: referti annuali, quadrimestrali, audizioni, relazioni specifiche in tema di finanza regionale e locale, sono altrettanti strumenti che consentono al Parlamento di avere una visione più completa e consapevole, anche in corso di esercizio, sugli andamenti complessivi della finanza pubblica.

il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e la relazione che a esso accede

Una delle funzioni più tradizionali e antiche è costituita dal giudizio di parificazione del rendiconto (giudizio volto ad accertare la conformità dei risultati del rendiconto dello Stato alla legge di bilancio attraverso il raffronto tra le risultanze del conto consuntivo con la legge di bilancio e le scritture tenute dalla Corte)³.

Nella sua funzione costituzionale di organo di verifica dei complessivi equilibri di finanza pubblica (articoli 100, 119, 81, 97 della Costituzione) la Corte dei conti ha nel tempo ampliato le sue valutazioni in sede di relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato, tenendo conto della evoluzione legislativa della decisione di bilancio (esposizione dal Tesoro al Parlamento del fabbisogno di cassa del settore statale e del settore pubblico). Essa ha perciò da tempo incluso, nella relazione che accompagna il giudizio sul rendiconto, i risultati della gestione finanziaria con riferimento all'intero settore pubblico.

Le valutazioni della Corte dei conti sugli andamenti complessivi della gestione del settore pubblico sono anche volte a verificare il rispetto dei parametri comunitari (rispetto del patto di stabilità).

il referto quadrimestrale sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa come strumento di garanzia del rispetto dei vincoli di bilancio

L'importanza della costante verifica di osservanza del precetto dell'articolo 81 quarto comma della Costituzione (necessità di copertura finanziaria delle leggi di spesa) ha portato ad attribuire alla Corte dei conti (legge 5 agosto 1978, n. 468, articolo 11 ter) un controllo di tipo generale sulla copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese oppure minori entrate (articolo 81, quarto comma della Costituzione) volto a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e dei vincoli di bilancio.

La Corte dei conti trasmette ogni quattro mesi al Parlamento una relazione sulla copertura di spesa delle leggi adottate nel periodo, nonché osservazioni in ordine alle tecniche di quantificazione degli oneri.

Il controllo sulle leggi di spesa, successivo alla approvazione della legge, attribuisce alla Corte dei conti il compito di valutare la razionalità e congruità delle stime e delle misurazioni che sorreggono le previsioni di spesa. È quindi escluso che la Corte dei conti possa entrare nel "merito" delle scelte economiche (sentenza della Corte costituzionale n. 384 del 1991).

i referti speciali

La Corte dei conti presenta periodicamente al Parlamento altre relazioni che riguardano determinati settori di particolare rilievo sotto il profilo finanziario, quali: il sistema universitario, la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico, l'informatica pubblica, i fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio.

Si tratta di funzioni che accentuano il rapporto di ausiliarità con le assemblee elettive e il ruolo sempre maggiore assunto dalla Corte dei conti onde assicurare che le decisioni macro-economiche siano assunte con la massima consapevolezza del loro impatto e dei loro effetti.



3 economic-financial audits with reporting functions to Parliament

The “Corte dei conti” has many important functions of direct assistance to Parliament in financial matters: annual and four-monthly reports, hearings, specific reports in matters of regional and local financing, all instruments that permit Parliament to have a more complete and informed view, even during the fiscal year, of the overall state of public finances.

judgement of equalization of the general accounts of the State and the report that refers to them

One of the most traditional and ancient functions of the “Corte dei conti” is judgement of equalization of the accounts (a judgement aimed at ascertaining the conformity of the results of the State accounts to the budget law through a comparison between the results of the final balance with the budget law and the documents held by the “Corte dei conti”)³. In its constitutional function of audit body for checking the complex equilibrium of public finances (articles 100, 119, 81, 97 of the Constitution) the “Corte dei conti” has over time extended its evaluations with regard to the annual report on the general accounts of the State, considering the legislative evolution of the budget decision (statement by the Treasury to Parliament of the cash requirements of the State and public sectors). It has therefore, for some time now, included in the report that accompanies its judgement on the accounts, the results of the financial management with reference to the entire public sector. The evaluations of the “Corte dei conti” on the overall state of the management of the public sector are also aimed at checking the respect of the Community parameters (with regard to the stability pact).

the four-monthly report on the financial coverage of the spending laws as a guarantee instrument for the respect of budget obligations

The importance of a constant control of observance of the precept of article 81, fourth paragraph of the Constitution (necessity of financial coverage of the spending laws) has led to attributing to the “Corte dei conti” (law of 5 August 1978, no. 468, article 11 *ter*) a general type of audit of the financial coverage of the laws that involve new or greater expenditure or less revenue (article 81, fourth paragraph of the Constitution) aimed at guaranteeing respect of the financial equilibrium and of the budget obligations. Every four months the “Corte dei conti” transmits to Parliament a report on the coverage of spending of the laws adopted during the period, as well as observations regarding the techniques of quantification of the burdens. The audit of the spending laws, subsequent to the approval of the law, attributes to the “Corte dei conti” the task of evaluating the rationality and the congruity of the estimates and of the calculations that sustain the spending forecasts. It can therefore be excluded that the “Corte dei conti” can come to the “heart” of economic choices (sentence of the Constitutional Court no. 384 of 1991).

³ Ai sensi dell'articolo 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, la Corte dei conti, a Sezioni riunite, verifica il rendiconto generale dello Stato (inteso come conto del bilancio e conto del patrimonio) e ne confronta i risultati, tanto per le entrate, quanto per le spese, con le leggi di bilancio.

³ According to article 39 of the royal decree of 12 July 1934, no. 1214, the “Corte dei conti”, meeting in United Chambers, checks the general accounts of the State (meant as the balance sheet and real account) and compares the results, both as regards the income and the expenditure, with the budget laws.

special reports

The “Corte dei conti” periodically presents to the Parliament other reports that regard particular sections of special importance under a financial profile, such as: the academic network, management of the financial resources destined for public personnel, public computer science, rotation funds and management outside the budget. These are functions that emphasize the auxiliary relationship with the elective assemblies and the increasingly greater role assumed by the “Corte dei conti” in order to assure that macro-economic decisions are taken with the maximum awareness of their impact and of their effects.

i referti sulla finanza regionale e locale

La Corte dei conti, inoltre, quale garante dei complessivi equilibri di finanza pubblica, riferisce, anche avvalendosi di procedure informatiche, almeno una volta l'anno, sull'andamento generale della finanza regionale e locale - tenendo anche conto dei referti delle singole sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato - nonché sull'utilizzazione dei fondi di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.

le audizioni

Per ormai consolidata tradizione, il Parlamento acquisisce in apposita audizione il parere della Corte dei conti in occasione della presentazione, da parte del Governo, del Documento di programmazione economica e finanziaria e del disegno di legge finanziaria: davanti alle competenti commissioni la Corte offre valutazioni neutrali sugli andamenti complessivi della finanza consentendo, così, al Parlamento una visione più consapevole degli scenari sui quali innestare la manovra.

In base ad apposite norme regolamentari, la Corte può essere, inoltre, chiamata a riferire sui settori specifici dalle commissioni della Camera e del Senato.

la certificazione finanziaria dei contratti collettivi nazionali di lavoro

Una fondamentale legge di riforma della pubblica amministrazione (articolo 51 del decreto legislativo 29 del 1993 e successive modificazioni) ha attribuito alla Corte dei conti la funzione di "certificare" la compatibilità dei costi derivanti dal contratto collettivo con gli strumenti della programmazione e del bilancio, acquisendo elementi conoscitivi.

Se la certificazione è positiva (la Corte ritiene, cioè, compatibili i costi derivanti dal contratto collettivo e la loro quantificazione con i vincoli di bilancio) l'ARAN sottoscrive il contratto.

In caso negativo, detta Agenzia assume le iniziative per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali onde ottenere una certificazione positiva della Corte dei conti, ovvero, se lo ritenga possibile, convoca i sindacati ai fini della riapertura delle trattative.

In ogni caso il controllo della Corte non impedisce la sottoscrizione del contratto.

La Corte riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla compatibilità con gli strumenti della programmazione e del bilancio.

la cooperazione con le Istituzioni di controllo europee e internazionali

La Corte dei conti intrattiene numerose relazioni e contatti con le Istituzioni di controllo straniere. Essa partecipa ai lavori dell'INTOSAI (Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo) e dell'EUROSAI (Organizzazione europea delle Istituzioni superiori di controllo). Molto numerosi sono i Congressi internazionali ai quali la Corte dei conti ha partecipato, anche in qualità di 'relatore', su vari temi 'chiave' in materia di controlli.

Quanto al rapporto con la Corte dei conti europea, il Trattato CE (articolo 248) prevede che i controlli della Corte dei conti europea negli Stati membri si effettuino in collegamento con le istituzioni nazionali di controllo, le quali trasmettono alla Corte dei conti, a sua richiesta, i documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni.



reports on regional and local finances

In addition, as guarantor of the complex equilibrium of public finances, the “Corte dei conti” reports, also making use of IT procedures, at least once yearly, on the general state of the regional and local finances – considering also the reports of the individual regional sections and with reference to the respect of the framework of the general compatibility of public finances determined by the European Union and by the State budget – as well as on the use of the funds of readjustment and solidarity defined by the Constitution and by the laws of the State.

hearings

Through a well-established tradition the Parliament acquires at a special hearing the opinion of the “Corte dei conti” on the occasion of the presentation, by the Government, of the Document of economic and financial planning and of the financial bill: the “Corte dei conti” offers neutral evaluations on the overall state of the finances before the relevant committees thus permitting Parliament to have a more informed view of the scenarios into which the manoeuvre must be grafted. On the basis of special regulations, the “Corte dei conti” can moreover be called to report on specific sectors by the committees of the Chamber and of the Senate.

the financial certification of the national collective work contracts

A fundamental law of reform of the civil service (article 51 of the legislative decree 29 of 1993

and subsequent amendments) attributed the “Corte dei conti” with the function of “certifying” the compatibility of the costs arising from the collective contract with the planning and budget instruments, acquiring cognitive elements.

If the certification is positive (that is, the “Corte dei conti” considers the costs deriving from the collective contract and their quantification compatible with the budget obligations) the ARAN undersigns the contract.

If negative, the said Agency assumes initiatives for adjusting the quantification of the contract costs so as to obtain a positive certification from the “Corte dei conti”, or, if considered it possible, it convenes the Trade Unions in order to reopen negotiations.

The audit of the “Corte dei conti” does not however prevent the undersigning of the contract. The “Corte dei conti” reports to Parliament on the final quantification of the contract costs, on their financial coverage and on their compatibility with the planning and budget instruments.

cooperation with European and international auditing institutions

The “Corte dei conti” has numerous relations and contacts with foreign auditing institutions.

It participates in the work of INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) and EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions).

The “Corte dei conti” has taken part in numerous international congresses, often in the role of ‘speaker’ on various ‘key’ issues in matters of auditing. As regards its relations with the European Court of Auditors, the EC Treaty (article 248) foresees that the audits of the European Court of Auditors in the member states are carried out in cooperation with the national audit institutions, which in their turn transmit to the European Court of Auditors, at its request, the documents and information necessary for the prosecution of their duties.

Le funzioni giurisdizionali
The jurisdictional functions





Accanto alle funzioni di controllo la Corte dei conti esercita funzioni giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge.

la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica

L'articolo 103 della Costituzione assegna alla Corte la giurisdizione esclusiva nelle "materie di contabilità pubblica".

Detta espressione va intesa nel senso che la Corte dei conti è competente a giudicare agenti contabili, amministratori e funzionari pubblici, per tutte le vicende comunque concernenti la gestione di risorse pubbliche (in senso ampio).

Nella giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica rientrano i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari e amministratori pubblici per i danni provocati in occasione o nell'esercizio delle loro funzioni.

la responsabilità amministrativa dei pubblici funzionari e amministratori quale garanzia di correttezza della gestione

Con detta espressione ci si riferisce alla responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata nella misura che sarà concretamente determinata dal giudice contabile, sulla base di una serie di elementi, quali, oltre al "danno effettivamente cagionato", la "capacità economica del soggetto", il "comportamento" tenuto e il "livello di responsabilità" (cfr. Corte costituzionale, n. 340 dell'24 ottobre 2001). Per capire quale sia la funzione della responsabilità amministrativa occorre valutare il sistema delle responsabilità dei pubblici funzionari e impiegati pubblici nell'ordinamento italiano, nel suo complesso.

Accanto alla responsabilità penale, che punisce i comportamenti più gravi, e alla responsabilità civile (obbligo del risarcimento del danno), preordinata alla tutela dei terzi danneggiati, l'ordinamento ha previsto una forma particolare di responsabilità per reagire ai comportamenti illeciti produttivi di danno nei confronti della collettività, attribuendo l'azione a un organo terzo e neutrale estraneo all'amministrazione (il pubblico ministero contabile).

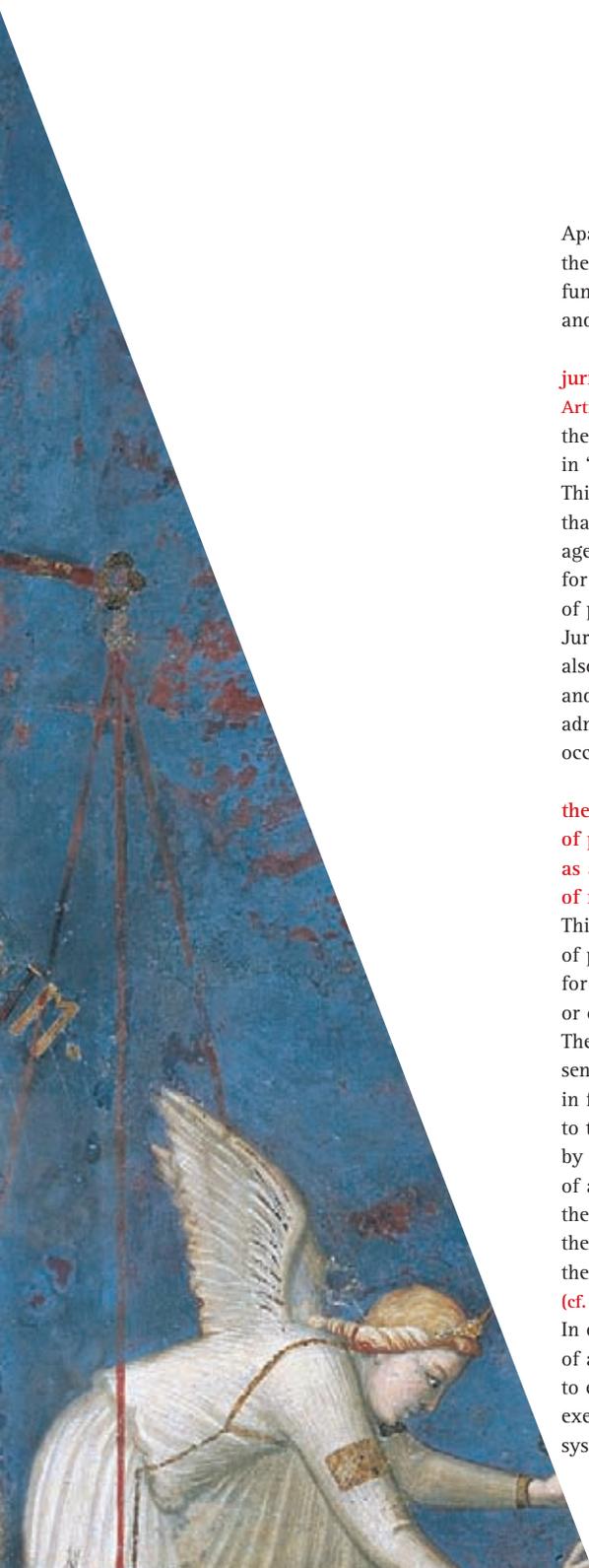
Lo scopo della responsabilità è quindi quello di prevenire comportamenti illeciti (stante la minaccia della sanzione) e reprimerli, ove si siano verificati, condannando i responsabili, sulla base delle particolari regole del giudizio di responsabilità, a risarcire di persona il danno provocato.

una giurisdizione estesa a tutti i soggetti inseriti nella pubblica amministrazione...

La Corte dei conti giudica sulla responsabilità di tutti gli amministratori, dipendenti pubblici e soggetti che siano legati alla p.a. da un rapporto d'impiego o di ufficio.

Non solo quindi gli impiegati pubblici, ma anche i titolari di incarichi elettivi (per esempio: Ministri) o onorari, e i c.d. funzionari di fatto, cioè quelli che svolgono funzioni pubbliche senza legittimazione. La giurisprudenza della Corte dei conti, confortata dalla Corte di cassazione, ha ritenuto sottoposti alla propria giurisdizione anche soggetti estranei alla p.a., ma inseriti in modo stabile nel proprio apparato organizzativo. Anche le persone giuridiche possono essere sottoposte alla giurisdizione contabile.

Sono anche venuti meno, ad opera della Corte suprema di cassazione, alcuni limiti, come quelli che escludevano la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità degli amministratori di enti pubblici e economici per fatti inerenti ad attività di gestione, e quelli che precludevano alla Corte dei conti di perseguire privati (estranei alla p.a.).



Apart from its auditing functions, the “Corte dei conti” also has jurisdictional functions in matters of public accounting and in others foreseen by the law.

jurisdiction in matters of public accounting

Article 103 of the Constitution awards the “Corte dei conti” exclusive jurisdiction in “matters of public accounting”. This phrase should be taken in the sense that the “Corte dei conti” can judge accounting agents, public administrators and executives, for all the issues that concern the management of public resources (in the broad sense). Jurisdiction in matters of public accounting also covers judgements of administrative and accounting liability of executives and public administrators for damages caused on the occasion or in the exercise of their functions.

the administrative liability of public executives and administrators as a guarantee of the correctness of management

This phrase refers to the patrimonial liability of public administrators or employees for damages caused to the body within the sphere or on the occasion of their official activity. The verification of the liability involves sentencing to compensation for the damage in favour of the administration damaged to the extent that is concretely determined by the accounting judge, on the basis of a series of elements, such as, apart from the “damage effectively caused”, the “economic capacity of the subject”, the “behaviour” and the “level of liability” (cf. **Constitutional Court, no. 340 of 24 October 2001**). In order to understand the function of administrative liability, it is necessary to evaluate the system of liabilities of public executives and civil servants within the Italian system as a whole.

Apart from penal liability, which punishes the most serious offences, and civil liability (obligation to compensate for damages), established for the safeguarding of damaged third parties, the system has foreseen a particular form of liability to respond to illicit behaviour that produces damages to the general public, attributing the action to a third and neutral organ that is foreign to the administration (the Public Prosecutor of the “Corte dei conti”). The aim of the liability is therefore that of preventing illicit behaviour (considering the threat of the penalty) and repressing it, where it has occurred, condemning those responsible, on the basis of particular rules of the liability judgement, to personally compensate for the damage caused.

a jurisdiction extended to all subjects that form part of the civil service...

The “Corte dei conti” expresses judgement on the liability of all the managers, civil servants and subjects that are connected with the civil service through an employment or official relationship. Therefore this includes not only public employees, but also the holders of elective offices (e.g.: Ministers) or honorary roles, and the so-called *de facto* officials, that is those who carry out public functions without legitimation. Supported by the Court of Cassation, the jurisprudence of the “Corte dei conti” has also considered under its jurisdiction persons who are foreign to the civil service, but permanently forming part of its organizational body. Juridical persons can also be subjected to the accounting jurisdiction. Moreover, partially amending its previous decisions, the Supreme Court (Corte di Cassazione), has stated that the Corte dei conti has the remit to prosecute: a) managers of public owned entities for their accountability concerning their management activity; b) private citizens (not belonging to the public administration) recipient of public funds for purposes of public interest.

...esercitata da un organo imparziale, il P.M. contabile a tutela di interessi generali

L'azione viene esercitata dal pubblico ministero contabile e, cioè, dal Procuratore Regionale competente presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e in grado d'appello dal Procuratore Generale rappresentante il P.M. innanzi alle Sezioni d'appello della Corte dei conti.

Il P.M. è l'unico soggetto che può attivare l'azione di responsabilità non potendo il giudice procedere d'ufficio, in assenza di domanda di parte. Se, quindi, il P.M. contabile ritiene che non vi siano i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità, il processo non avrà inizio.

L'attribuzione del potere di agire in giudizio a un organo neutrale e indipendente, estraneo all'amministrazione, è preordinata a garantire il rispetto del principio di imparzialità e lo stesso principio del buon andamento.

la responsabilità contabile e il giudizio di conto

Nelle materie di contabilità pubblica rientrano le più antiche funzioni giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti fin dalla legge istitutiva, quali i giudizi di conto e quelli di responsabilità contabile.

La c.d. responsabilità contabile è la responsabilità di quei soggetti (agenti contabili) che, avendo avuto in consegna (a vario titolo) denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe.

Le norme di contabilità generale dello Stato distinguono:

- agenti della riscossione (coloro che sono incaricati di riscuotere entrate e versarne l'ammontare);
- agenti pagatori o tesorieri (addetti alla conservazione delle somme o all'effettuazione di pagamenti per conto dell'amministrazione);
- agenti consegnatari (addetti alla consegna o alla custodia di oggetti o materie dell'amministrazione).

Il giudizio di conto ha per oggetto la verifica di regolarità del conto giudiziale cui sono tenuti i titolari di gestioni di tesoreria e gli agenti contabili.

Tutti questi soggetti devono presentare il conto giudiziale su appositi modelli rivolti a evidenziare la consistenza iniziale, il carico e il discarico avvenuto nel corso dell'esercizio e la rimanenza finale.

La responsabilità contabile si caratterizza per la presunzione di colpa dell'agente, cui incombe l'onere di dimostrare che l'eventuale deficienza numerica o quantitativa di beni o valori sia dovuta a forza maggiore o a naturale deperimento.

la giurisdizione in materia pensionistica

La Corte dei conti è per legge competente a giudicare in materia di pensioni civili, militari e di guerra. Il giudizio pensionistico riguarda sia l'esistenza del diritto alla pensione che la sua entità. La Corte giudica sia in materia di pensioni ordinarie (civili e militari) che di pensioni di guerra. Le prime sono collegate al servizio prestato negli impieghi civili o nelle forze armate, le seconde a quello di guerra.

organizzazione della giurisdizione

Il decentramento della giurisdizione realizzato nel 1994 ha consentito di istituire sezioni e procure regionali in ogni capoluogo di regione.

L'assetto organizzativo della giurisdizione è il seguente: ventuno sezioni giurisdizionali regionali competenti in primo grado, una sezione giurisdizionale d'appello in Sicilia, tre sezioni giurisdizionali d'appello con sede in Roma. L'organo di vertice è rappresentato dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con sede in Roma, competenti a decidere sulle questioni di massima e sui conflitti di competenza.

...carried out by an impartial body, the Public Prosecutor of the “Corte dei conti” to safeguard the interests of the general public

The action is carried out by the Public Prosecutor of the “Corte dei conti” and, that is to say, by the Regional Prosecutor who is responsible to the regional jurisdictional sections of the “Corte dei conti” and at appeal level by the General Prosecutor representing the Public Prosecutor before the Appeal Sections of the “Corte dei conti”.

The Public Prosecutor is the only subject that can bring an action of liability as the judge cannot prosecute “ex officio”, in the absence of a petition. If, therefore, he believes that there are no reasons for carrying out the liability action, there will be no lawsuit. The awarding of the power to act in judgement to a neutral and independent body, foreign to the administration, is arranged to guarantee the respect of the principle of impartiality and the principle of good performance.

accounting liability and accounting judgement

Matters of public accounting include the oldest jurisdictional functions attributed to the “Corte dei conti” from the time of the law that established it, such as accounting judgements and those for accounting liability. The so-called accounting liability is the liability of those subjects (accounting agents) who having control (for various reasons) over cash, goods or other public valuables, or in any case have their material availability, do not fulfil their duty to repay them.

The general accounting rules of the State identify:

- collection agents (those in charge of collecting revenue and depositing its total amount);
- paying or treasury agents (those in charge of holding the money or of making payments on behalf of the administration);
- delivery agents (those in charge of delivering or safeguarding objects or materials of the administration).

The aim of accounting judgement is the control of the regularity of the judicial account for which the holders of treasury administration and accounting agents are responsible. All these subjects must present the judicial account on special forms that aim at highlighting the initial amount, the loading and unloading that took place during the financial year and the final remainder.

The accounting liability is characterized by the presumption of fault of the agent, who has the burden of demonstrating that any possible numerical or quantitative deficiency of goods or valuables is due to circumstances beyond his control or natural wear and tear.

jurisdiction in matters of pensions

The “Corte dei conti” is by law responsible for judging in matters of civil, military and war pensions.

Pension judgements regard both the existence of the right to a pension and the amount of the pension.

The “Corte dei conti” passes judgement both in matters of ordinary (civil and military) pensions and of war pensions.

The former are linked to the service rendered in civil employment or in the armed forces, the latter to war service.

organization of the jurisdiction

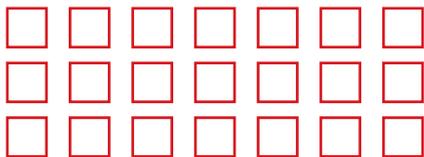
The decentralization of jurisdiction accomplished in 1994 means that regional chambers and prosecutor’s offices have been established in every regional capital.

The organizational arrangement of the jurisdiction is as follows: twenty-one regional jurisdictional chambers with first degree jurisdiction, an appeal chamber in Sicily, three Central appeal chambers located in Rome.

The highest body with offices in Rome is represented by the United chambers meeting to pass judgement. It is qualified to decide on matters of a general nature and on conflicts of roles.

21 Sezioni giurisdizionali regionali

21 Regional jurisdictional chambers



3 Sezioni centrali d’appello

3 Central appeal chambers



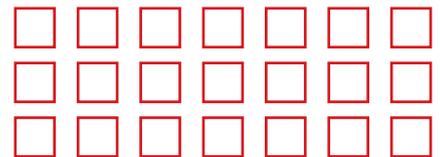
Sezione giurisdizionale d’appello

Regione siciliana

Appeal chamber in the Sicilian region

21 Procure regionali

21 Regional prosecutor’s offices



Procura generale

General prosecutor’s office



Procura generale d’appello

per la Regione siciliana

General prosecutor’s office for appeal in the Sicilian region

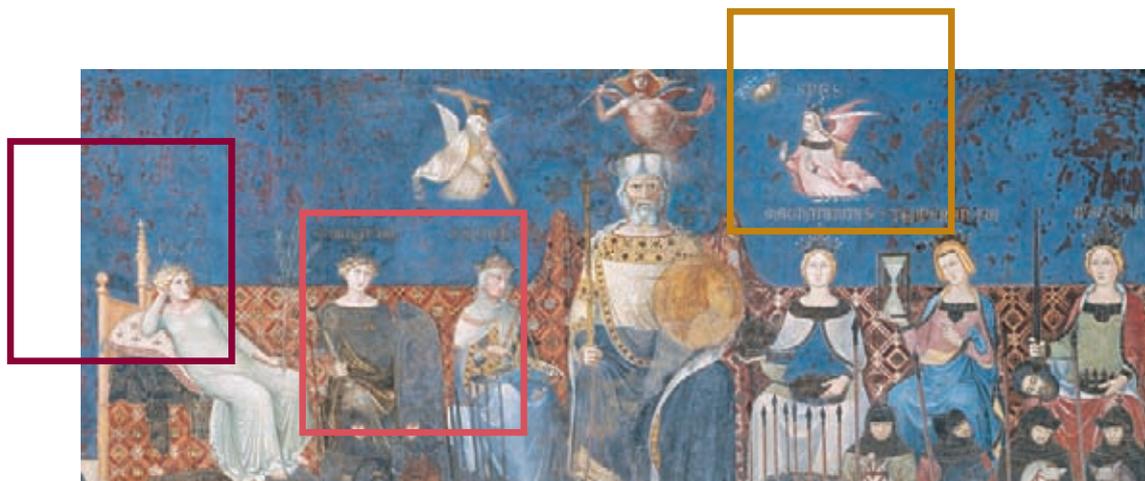
Sezioni riunite in sede giurisdizionale

United chambers meeting to pass judgement



Corte dei conti

via Antonio Baiamonti, 25
00195 Roma (Italy)
telefono +39 06 3876.1
fax +39 06 3876 3477
www.corteconti.it



testo text

Cynthia Pinotti
Corte dei conti. Responsabile ufficio stampa • Head press office

coordinamento editoriale editing supervision

Maria Luisa Lanzafame
Corte dei conti. Biblioteca • Library

revisione traduzioni translation editing

Daniela Frattaroli
Corte dei conti. Ufficio affari internazionali • International relations office

revisione testi editing

postScriptum di • by Paola Urbani

traduzione translation

Barbara Donovan

design

rocchi pavese design

foto photos

©Lensini, Siena

stampa printed by

Compagnia della Stampa, Roma

stampa maggio 2010

printed May 2010

Tutte le foto pubblicate,
relative agli affreschi di Ambrogio Lorenzetti
"Allegoria" ed "Effetti del buon governo in città"
- Siena, Palazzo Pubblico -
sono su gentile concessione del Comune di Siena
Photographs from Ambrogio Lorenzetti's frescos
"Allegory" and "Good management effects
in town" - Siena, Public Palace -
by courtesy of Siena municipality