

Corte dei conti
Sezione di controllo per l'Umbria
Inaugurazione dell'anno
giudiziario 2018
della Sezione giurisdizionale
della Corte dei conti
per la Regione Umbria
Intervento del Presidente
Fulvio Maria Longavita

Perugia, 23 febbraio 2018

Sig. Procuratore Generale, Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, autorità, signore e signori, cortesi ospiti,

è con emozione che ancora quest'anno prendo la parola nella cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, avvertendo tutta l'importanza che l'intervento dei Presidenti delle Sezioni Regionali di controllo riveste in tale cerimonia, nella percezione – anche visiva – della complementarietà delle funzioni della Magistratura contabile e del loro armonico esercizio.

Di tanto ringrazio ancora una volta il nostro organo di autogoverno che, con la direttiva del 2016, ha consentito un siffatto intervento, segno evidente del mutato quadro dei rapporti tra le principali funzioni della Magistratura contabile, ispirato – come appena detto – a canoni di coordinamento, culturale ed operativo, sui principali temi della contabilità pubblica.

La visione precedente, di netta separazione dell'esercizio delle funzioni di controllo, rispetto a quelle giurisdizionali, è stata superata anche per le nuove sfide europee della contabilità pubblica recepite e costituzionalizzate dalle integrazioni normative della Carta fondamentale della nostra Repubblica, introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012.

Prima di inoltrarmi in ulteriori riflessioni, anche questo anno intendo

rivolgere un pensiero alle popolazioni colpite dal sisma.

In occasione della cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2017, avevo fatto presente che la Sezione di Controllo intendeva avviare iniziative per monitorare gli interventi per fronteggiare i danni del terremoto dell'agosto 2016. Sul finire del 2017, con la deliberazione n. 148 del 19/12/2017, la Sezione ha approvato una relazione sulla fase dell'*Emergenza* post sismica.

La relazione è stata resa possibile dalla disponibilità e dalla fattiva collaborazione degli Enti che hanno operato e continuano ad operare per fronteggiare i danni del terremoto, contattati dalla Sezione: Regione, Provincia di Perugia ed i quindici Comuni del Cratere. Di ciò intendo dare pubblicamente atto, ed esprimere i sensi del riconoscimento della collaborazione, per la sensibilità ed il garbo dimostrato, in un contesto lavorativo articolato e complesso, che il terremoto ha sicuramente aggravato.

La relazione approvata dalla Sezione ha carattere eminentemente ricognitivo. Si è voluto raccogliere e catalogare la complessa normativa sulla fase dell'*Emergenza*, varata principalmente dalle numerose ordinanze e circolari, emesse dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile. Dalla ricognizione normativa è emersa anche, ben delineata, la struttura organizzativa e, quindi, l'andamento operativo degli interventi.

Sempre con riferimento al sisma, la Sezione di controllo ha adottato la deliberazione n. 19-*DORG*/2018, con la quale ha approvato le linee guida per l'esame dei rendiconti della Contabilità Speciale n. 6020, aperta per la *Fase dell'Emergenza*.

La fase dell'*Emergenza*, peraltro non è ancora conclusa. La sua scadenza, già fissata per agosto del 2017, è stata prorogata alla fine di febbraio 2018 e, ieri, il Consiglio dei Ministri ha disposto una ulteriore proroga. E ciò anche in base alle nuove disposizioni del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (*Codice della Protezione Civile*), che al comma 3 dell'art. 24 ha fissato in due anni la nuova durata massima dell'emergenza, prima limitata ad un anno. È evidente che la fine della *Fase dell'Emergenza* condiziona quella della *Ricostruzione*, pur trattandosi di fasi che, sul piano normativo, sono indipendenti tra loro e – in tesi – potrebbero procedere in parallelo.

La Sezione di controllo, ovviamente, continuerà a monitorare l'andamento degli interventi per fronteggiare i danni del sisma anche per il corrente anno.

Nel quadro dei valori del coordinato esercizio delle funzioni di Controllo e Giurisdizionali della Corte dei Conti, la Sezione ha operato varie segnalazioni alla Procura Regionale, in rapporto essenzialmente alle figure di illecito contabile che comportano l'applicazione di sanzioni pecuniarie, come quelli che si legano alla inadeguatezza dei controlli interni, ex art. 148, comma 4, TUEL. Sul versante della responsabilità risarcitoria, invece, la Sezione di controllo ha operato minori segnalazioni, gran parte delle quali legate ai possibili danni da riaccertamento dei residui con eliminazione di quelli attivi, per "insussistenza della [relativa] obbligazione giuridicamente perfezionata".

L'esercizio delle funzioni di controllo, in quanto volte prioritariamente all'accertamento degli equilibri di bilancio e della sostenibilità del debito (ex artt. 81, comma 1; 97, comma 1; 119, ultimo comma), non permette verifiche più puntuali sulle effettive ragioni dell'eliminazione di tali residui e quindi dei crediti dell'Ente. Di qui la necessità di accertare se il credito non sia mai esistito o se, al contrario, sia venuto meno dopo e si sia estinto per il suo mancato o negligente esercizio. In ogni caso la cattiva gestione delle "entrate proprie" dell'Ente crea tensioni di cassa con profondi, negativi riverberi sugli equilibri e, quindi, sul bilancio, nella sua visione dinamica e funzionale. I profili della sussistenza in concreto di eventuali responsabilità sanzionatorie e/o risarcitorie restano ovviamente legate all'esercizio degli autonomi poteri istruttori della Procura ed alla sua autonoma valutazione dei fatti accertati, oltre che all'altrettanto autonoma valutazione della Sezione Giurisdizionale Regionale. A tali valutazioni la Sezione del Controllo guarda con attenzione ed interesse, in spirito di armonizzazione culturale ed operativa.

In questa ottica, va richiamata la nuova stagione valutativa del Bilancio avviata dalla Corte costituzionale, da intendere non più come semplice – seppur – fondamentale documento contabile, ma come "Bene Pubblico" (v. tra le più recenti, Corte Costituzionale, sent. n. 247/2017).

Come evidenziato anche dalla dottrina, i bilanci delle Amministrazioni Pubbliche costituiscono, nella loro dimensione funzionale, i principali strumenti

di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, comma 2, della Carta costituzionale, che impone alla "Repubblica [di] rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Siamo al cuore del sistema "democratico" della nostra Repubblica.

Tutti gli istituti della contabilità pubblica, che ovviamente hanno (in vario modo) collegamenti strutturali e/o funzionali con il Bilancio, sono tenuti insieme da un filo rosso che li lega ai valori del precitato art. 3, comma 2, e – in correlazione funzionale ad essi – all'art. 120, comma 2, Cost. . L'idea di fondo, in sostanza, è quella di assicurare a tutti i cittadini *"la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"*. Il Bilancio, come "bene pubblico", comporta dunque una sua intrinseca valutazione economico-patrimoniale, in sé e nei suoi collegamenti strutturali e/o funzionali con gli istituti della contabilità pubblica. Esso assume rilevanza autonoma – appunto, come bene pubblico – anche a fini risarcitori. In questa ottica, i macroscopici vizi di appostazione in bilancio delle risorse, o la mancata valutazione programmata della spesa, che influenza la stima – anche dei tempi di esigibilità – e la contabilizzazione degli oneri dell'azione pubblica (con riflessi anche sul F.C.D.E. e sul F.P.V., introdotti dalla Contabilità Armonizzata), possono costituire – nei casi più gravi – delle forme di lesione del bene pubblico Bilancio, con evidenti profili di danno e di conseguente responsabilità erariale, in costanza anche della relativa soglia psicologica di rilievo.

Danni del genere, ovviamente, si aggiungono a quelli che nascono dalla cattiva gestione del bilancio, la quale costituisce – a sua volta – un aspetto ulteriore e diverso da quello appena evidenziato, anche temporalmente successivo, rispetto all'attenta, corretta e prudente formazione degli atti del ciclo del Bilancio. Da quest'ultimo punto di vista, dal punto di vista, cioè, delle criticità gestorie del bilancio, l'esperienza di controllo fa registrare una prevalenza dei riflessi negativi sui profili dinamici degli equilibri di bilancio dovuti alla mancata riscossione delle entrate programmate, piuttosto che alle spese improduttive e/o

inutili, rilevate in prevalenza nell'area operativa della Giurisdizione.

Il processo di giurisdizionalizzazione del controllo della Corte dei conti è in espansione ed ha avuto riconoscimenti anche nelle pronunce della Corte costituzionale. Il Giudice delle Leggi, infatti, nella sentenza n. 228/2017 si è soffermato sulla natura dei controlli della Magistratura contabile per evidenziare come ormai coesistono:

1) controlli di "legittimità-regolarità", costituiti dalla: a) determinazione delle misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, c. 6, lettera a, del TUEL); b) approvazione o diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, c. 3, del TUEL); c) accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, c. 7, del TUEL);

2) controlli che implicano l'esercizio di funzioni di natura giurisdizionale, come: a) le pronunce delle Sezioni riunite in Speciale composizione avverso le deliberazioni della Sezione Regionale di Controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l'attività requirente della Procura regionale nelle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) la verifica delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL).

In realtà, queste ultime attività, a "caratura" giurisdizionale, si saldano con le prime, di cui ne costituiscono una sorta di "logico sviluppo" ed entrambe danno il senso del valore costituzionale della cointestazione ad una medesima magistratura delle funzioni di controllo e di quelle giurisdizionali.

La continuità operativa e culturale della magistratura contabile nel suo complesso, caratterizzata dalla posizione di indipendenza e di terzietà di ogni suo componente, porta a rivendicare la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche per gli organi magistratuali del controllo in tutte le sedi (e non solo nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o delle Regioni), altrimenti difficilmente proponibili, o proponibili con molta maggiore difficoltà.

Nel contesto dei richiamati valori e con i sentimenti di stima che nutro verso i colleghi della Sezione Giurisdizionale e della Procura Regionale, a cui unisco

quelli per i colleghi ed il personale tutto della Sezione che ho l'onore di presiedere, formulo i più sentiti auguri per un proficuo anno giudiziario, nel comune spirito di servizio verso le comunità locali che anima sia le Amministrazioni umbre che gli Uffici della Corte dei conti.