

**Intervento del Presidente della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per la Campania alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 della Sezione Giurisdizionale Regionale della Corte dei conti per la Campania. Napoli, Palazzo Salerno, 21 febbraio 2020.**

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, Sig. Vicepresidente del C. d. P., autorità, cortesi ospiti,

L'intervento del Presidente della Sezione Regionale del Controllo nella cerimonia di Apertura dell'Anno Giudiziario delle Sezioni giurisdizionali territoriali della Corte dei conti, previsto per la prima volta dalla direttiva di cui alla deliberazione n.210/2016 dell'Organo di autogoverno della Magistratura contabile, è divenuto ormai una componente stabile della cerimonia stessa.

Espressione anche visiva del rinnovato quadro dei rapporti di complementarietà ed integrazione che intercorrono tra le due principali aree funzionali della Corte dei conti, favorito anche dalla riforma costituzionale del 2012, l'intervento del Presidente della Sezione di controllo registra principalmente i positivi riflessi che la complessiva attività giurisdizionale della Procura e della Sezione Giudicante, da un lato, con quella del Controllo, dall'altro, hanno sulla più ampia ed efficace tutela del Bilancio, quale primo e più rilevante bene pubblico, intorno al quale si dispongono e si ordinano le assiologie e le norme della Contabilità Pubblica, ivi comprendendo anche quelle che regolano le varie forme di responsabilità erariale, risarcitorie e sanzionatorie.

Come annotavo nell'analogo intervento tenuto all'apertura dell'Anno Giudiziario del 2019, l' "Equilibrio del Bilancio", quale sintesi della sana gestione e caratteristica ontologica intrinseca

dell'amministrare ("clausola generale" del sistema contabile, secondo la Consulta<sup>1</sup>), semanticamente riconducibile al bilanciamento del piatto delle risorse utilizzabili con quello delle risorse utilizzate, costituisce il presupposto anche normativo del "Buon Andamento" dell'Amministrazione (ex art. 97, commi 1 e 2, Cost.), o – se si preferisce – della "Buona Amministrazione" (ex art. 41 della Carta di Nizza).

In questa ottica, intorno al "Buon Andamento" si raccordano e si unificano tutte le funzioni della Magistratura contabile, nella cointestazione delle fondamentali e coesenziali attività di controllo e giurisdizionali.

Il *Buon Andamento dell'Amministrazione*, e per esso l' *Equilibrio di Bilancio*, costituisce infatti il vero punto di rilevanza ermeneutico tanto della responsabilità erariale risarcitoria, nel suo scopo ultimo di recuperare gli squilibri *micro* creati dal danno, quanto della responsabilità erariale sanzionatoria e del controllo, nel loro scopo ultimo di prevenire gli squilibri *macro* di bilancio, legati alla violazione delle regole fondamentali e dei principi cardini della contabilità pubblica, come quella del divieto di contrarre mutui per spese diverse dagli investimenti (ex art. 119, c. 6, Cost.).

Del resto, è proprio la primaria funzione di prevenzione e di salvaguardia degli equilibri di bilancio, che connota così il controllo come la responsabilità erariale sanzionatoria, che consente di slegare quest'ultima dal c.d. "*diritto punitivo*" per meglio reinquadrarla nel c.d. "*diritto della prevenzione*". Trattasi di un nuovo inquadramento dommatico-giurisprudenziale che ha un rilievo primario anche ai fini, non secondari, del superamento del divieto eurounitario del "*Ne bis in idem*", nel quale la responsabilità

#####

<sup>1</sup> V. sentenze nn. 70 e 192 del 2012, nonché sent. n.184/2016.

stessa potrebbe restare impigliata, se la si continuasse ad inquadrare nel "*diritto punitivo*".

Il tema della integrazione delle funzioni della Corte dei conti ed il riferimento alla responsabilità erariale sanzionatoria ben introducono ad una particolare menzione della sent. n. 349/2019, tra le tante meritevoli di attenzione, rese nel 2019 dalla Sezione Giurisdizionale Regionale per la Campania.

La richiamata sentenza costituisce la prima forma di applicazione diretta, da parte della stessa Magistratura contabile, della sanzione interdittiva di *status*, relativa alla perdita dell'elettorato passivo e della capacità di ricoprire alcuni incarichi pubblici, tra cui quello di assessore, prevista dall'art. 248, c. 5, TUEL per gli amministratori che hanno provocato il dissesto dell'Ente.

Resa su iniziativa della Procura Regionale, come tutte le pronunce di responsabilità erariale, la sentenza in riferimento ha valorizzato i dati storico-fattuali accertati dalla Sezione Regionale di controllo, riportati nell'atto introduttivo della causa.

Nella sentenza, opportunamente, si è evidenziato come alla diversa "*finalità istituzionale delle [...] funzioni giurisdizionale e di controllo*", corrisponde "*l'iscrizione analoga di tali funzioni all'interno dell'unica Magistratura contabile, chiamata a operare – anche se con modalità diverse – l'accertamento di eventuali violazioni di legge, cui non è disgiunto (neanche in sede di controllo) l'accertamento della riferibilità di tali violazioni ai soggetti istituzionali coinvolti nel dissesto*" (cfr. § G.1 della richiamata sentenza).

Il tema delle sanzioni legate al dissesto assume un valore centrale nelle materie della contabilità pubblica, anche per l'effetto di deterrenza che esse hanno sugli amministratori, ai fini del rispetto degli equilibri di bilancio, con il particolare valore aggiunto di

consentire, mediante la ricordata misura interdittiva, l'allontanamento dai gangli dell'amministrazione di coloro che hanno provocato il massimo del danno pubblico arrecabile ad un ente locale, costituito proprio dal dissesto, ossia dal "*fallimento dell'ente locale*" medesimo (cfr. § G.2 della sentenza in rassegna).

In questa ottica, merita di essere ricordato anche il decreto n.1/2019 del Giudice della Responsabilità Sanzionatoria della Corte dei conti per l'Abruzzo, che ha dichiarato la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della accennata sanzione interdittiva, ma non ha applicato esso stesso, direttamente, tale sanzione, demandandone evidentemente il compito al Ministero dell'Interno<sup>2</sup>.

Pronunce come quelle della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania e per l'Abruzzo se, da un lato, costituiscono un esempio delle sinergie conseguenti all'esercizio integrato delle funzioni di controllo e giurisdizionali della Magistratura contabile, dall'altro aprono al problema delle misure organizzative da adottare per rendere effettive le sanzioni interdittive in discorso, per tutto il decennio della loro durata, legate anche alla formazione di un "casellario" degli amministratori sanzionati, idoneo ad impedirne realmente la candidabilità elettorale e/o la preposizione agli incarichi indicati nell'art. 248, c.5, TUEL,.

Sempre sul versante del coordinato esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo merita un riferimento anche la sent. n.28/2019 delle Sezioni Riunite in Speciale composizione, per i riflessi che essa può avere anche in Campania.

La sentenza, che è intervenuta su una deliberazione della Sezione Regionale di controllo per la Campania, concernente la mancata pubblicazione della "relazione di fine mandato" di un comune, ha

#####

<sup>2</sup> V. in proposito "*Brevi note introduttive alla lettura del decreto n.1/2019 della Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Abruzzo*", in Rivista Corte dei conti vol. 2 del 2019, pag. 195.

ribaltato l'ordine di idee espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n.15/2015.

Con tale deliberazione, la Sezione delle Autonomie aveva attribuito il potere sanzionatorio, che rende effettiva la redazione e la pubblicazione della predetta "relazione" al responsabile del personale dell'Ente. La sentenza delle SS.RR, invece, ha ritenuto di poter ricondurre il potere sanzionatorio in discorso tra le competenze proprie della Corte dei conti.

Per le SS.RR., il ridetto potere sanzionatorio ha natura giurisdizionale e non amministrativo e, in quanto tale, va esercitato dalla Magistratura contabile, nelle sue componenti Requirenti e Giudicanti, previo accertamento dell'inadempienza da sanzionare nell'area del Controllo, da ulteriormente verificare, nella completezza delle sue componenti oggettive e soggettive, nell'area della giurisdizione.

Il nuovo orientamento ha preso le mosse dal valore che riveste la "relazione di fine mandato" nel contesto della c.d. "contabilità di mandato" (ex art. 1 Cost.<sup>3</sup>), ed è giunto ad inquadrare le problematiche applicative dell'art. 4 del d.lgs. n.149/2011, che prevede la più volte menzionata "relazione" e le relative sanzioni, nelle "materie di contabilità pubblica", soggette alla giurisdizione piena ed esclusiva della Corte dei conti, contenziosa e di controllo (ex art. 100, c.2, e 103, c.2, Cost.). E ciò considerando anche che, per espressa indicazione normativa, la ridetta "relazione" è funzionalizzata al "*coordinamento della finanza pubblica, [al] rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica [ed al] principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa*"<sup>4</sup>. (v. art. 4 del d.lgs. n.149/2011 già citato).

#####

<sup>3</sup> V., per le caratteristiche salienti della "contabilità di mandato", Corte Cost. sentenze n.184/2016, n.228/2017 e n.18/2019.

<sup>4</sup> V. in proposito "Contabilità di mandato e giurisdizione sulle sanzioni", in Diritto & Conti – Bilancio, Comunità, Persona, n.2, 2019.

E' da ricordare che le problematiche applicative delle norme sulla "relazione di fine mandato" hanno formato oggetto, anche nel 2019, di varie deliberazioni di accertamento della Sezione di controllo. Le pronunce della Sezione di controllo per la Campania che hanno rilevato inadempienze ed irregolarità sono state regolarmente trasmesse all'Ente di riferimento ed alla Procura Regionale. Su alcune di esse permangono tuttora dubbi sul loro corretto adempimento dei profili sanzionatori, da parte dell'Ente.

Venendo, ora, più specificamente all'area del controllo, è da dire che la Consulta, nel 2019 e nei primi giorni di questo anno, ha definito alcune questioni di costituzionalità di particolare rilievo per la Campania.

Con la sent. n. 146/2019, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi della Regione Campania che prevedevano compensi per i dipendenti del Consiglio regionale, oggetto dell'ordinanza di remissione n.115/2018, adottata dalla Sezione di Controllo all'esito del Giudizio di Parificazione del Rendiconto Generale della Regione Campania del 17 settembre 2018<sup>5</sup>.

Con la recentissima sent. n.4/2020, invece, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge statale che consentivano di utilizzare il *Fondo Anticipazione di Liquidità* (FAL) a copertura del *Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità* (FCDE)<sup>6</sup>.

La sentenza è stata resa sulla questione rimessa dalle Sezioni Riunite in Speciale Composizione con l'ordinanza n. 5/2019, adottata nel corso del giudizio introdotto dal Comune di Napoli avverso la deliberazione della Sezione di Controllo Campania

#####

<sup>5</sup> Si tratta dell'art. 2, commi 2 e 4, della l.r. Campania n.20/2002 e dell'art. 1, c. 1, della l.r. Campania n.25/2003.

<sup>6</sup> Si tratta dell'art. 2, c. 6, del d.l. n. 78/2015, convertito dalla l. n.125/2015, e dell'art. 1, c. 814, della l. n.205/2017.

n.107/2018, con la quale era stato disposto il “blocco delle spese discrezionali” del Comune stesso.

La Sezione di controllo per la Campania, limitatamente alla prima delle menzionate sentenze della Consulta, è dovuta ricorrere ai suoi poteri di “riassunzione” d’ufficio del procedimento rimasto sospeso per la pendenza del giudizio di costituzionalità, e dunque in assenza di “istanza di parte”, stante l’indisponibilità dell’oggetto del procedimento di controllo e l’assenza di una qualche norma di legge che regoli il procedimento stesso<sup>7</sup>.

Relativamente alla seconda delle richiamate pronunce di costituzionalità (sent. n.4/2020), invece, la Sezione di Controllo è in attesa di conoscere l’esito del giudizio delle SS.RR. in Speciale Composizione, sul ricorso avverso la richiamata deliberazione n.107/2018 della Sezione di Controllo medesima, presso le quali dovrà essere riassunto il giudizio stesso, sospeso per la definizione dell’accennata questione di costituzionalità.

Secondo una valutazione generale e di insieme, sembra ragionevole ritenere che dalle predette sentenze della Consulta consegua un ulteriore, articolato impegno di controllo, anche – con specifico riferimento alla prima di esse – per la verifica del recupero delle somme indebitamente percepite dai dipendenti del Consiglio regionale.

Nel corso del 2019 la Sezione del Controllo si è interessata, più che negli altri anni, del Servizio Sanitario Regionale.

Con ordinanza n. 172/2019 è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale delle norme dell’art. 29, c. 1, lett. c) del d.lgs. n.118/2011, relative alla contabilizzazione dei “contributi in conto capitale”, mentre il Giudizio di Parificazione dei rendiconti

#####

<sup>7</sup> Cfr. Sez. Reg. Contr. Campania, ord. n. 172/2019.

generali della Regione degli esercizi 2017 e 2018, tenuto il 18 dicembre 2018, si è incentrato principalmente sul c.d. "Perimetro Sanitario"<sup>8</sup>.

Anche per gli atti di parificazione adottati dalla Sezione di Controllo nel 2019, va segnalato il particolare contributo della Procura Regionale per la Campania che, nel corretto dispiegarsi del contraddittorio tra le parti, ha contribuito a trattare le problematiche di rito e di merito della parificazione stessa, ivi ricomprendendo la ricordata "riassunzione" del giudizio rimasto sospeso per la definizione della dedotta questione di costituzionalità e la "riunione" dei procedimenti di parificazione degli esercizi 2017 e 2018 (ex art. 84 c.g.c.), definiti con il giudizio del 18 dicembre 2019, replicando – a tal ultimo proposito – la medesima scelta processuale operata nel giudizio di parificazione del 17 settembre 2018.

Nel quadro dei valori del coordinato esercizio delle funzioni di Controllo e Giurisdizionali della Corte dei Conti, inoltre, la Sezione di Controllo ha operato varie segnalazioni alla Procura Regionale, in rapporto anche 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.

Va da sè che, come detto anche nell'intervento alla cerimonia di apertura del precedente anno giudiziario, i profili della sussistenza in concreto di eventuali responsabilità sanzionatorie e/o risarcitorie restano 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, alle quali la Sezione del Controllo guarda

#####

<sup>8</sup> V. Sez. Contr. Campania delib. n.217/2019/PARI.



con rispetto, attenzione ed interesse, in spirito di armonizzazione culturale ed operativo.

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, nel contesto dei richiamati valori e con i sentimenti di stima che nutro verso i colleghi della Sezione Giurisdizionale e della Procura Regionale, formulo i più sentiti auguri per un proficuo anno giudiziario, anche a nome dei colleghi e del personale tutto della Sezione che ho l'onore di presiedere, ai quali mi legano analoghi sentimenti di stima, nel comune spirito di servizio verso le comunità locali che anima sia le Amministrazioni campane che gli Uffici della Corte dei conti.

II PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita