

Corte dei conti

Sezione di controllo per l'Umbria

Inaugurazione dell'anno

giudiziario 2017

della Sezione giurisdizionale

della Corte dei conti

per la Regione Umbria

Intervento del Presidente

Fulvio Maria Longavita

Perugia, 24 febbraio 2017

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

prendo la parola non senza una certa emozione, in rappresentanza della Sezione del Controllo della Corte dei conti per l'Umbria, che ho l'onore di presiedere dal luglio 2016, in successione del collega ed amico Pres. Salvatore Sfrecola, che saluto caramente.

In questa mia veste mi associo ai saluti per i colleghi che sono cessati dall'esercizio delle loro funzioni presso questa Sede ed ai colleghi di nuova assegnazione, formulati dal sig. Presidente del Collegio e dal sig. Procuratore Regionale.

Un pensiero alle popolazioni colpite dal Terremoto.

La Sezione di Controllo Umbria ha inserito nel programma di lavoro per il corrente anno, con prevedibile estensione agli anni successivi, iniziative di controllo sulla corretta gestione dei fondi destinati agli interventi emergenziali e strutturali, necessari a far fronte ai danni causati dai noti eventi sismici, secondo le indicazioni offerte dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo nella delib. n.17 del 15 dicembre 2016. Gli organi della Regione, interessati al riguardo dalla Sezione di controllo Umbria, hanno mostrato apertura e sensibilità.

Dopo questi doverosi saluti, un sentito ringraziamento all'Organo di Autogoverno della Magistratura contabile per la direttiva impartita, quest'anno (per la prima volta), di riservare un intervento ai rappresentanti delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario delle Sezioni Giurisdizionali della Corte stessa.

Nel contesto istituzionale, articolato e complesso, delle funzioni e delle attività della Magistratura contabile, l'aver riservato uno spazio di intervento all'area del controllo nelle cerimonie di apertura dell'anno

giudiziario potrebbe essere interpretato semplicemente come un “segno” di garbo. E’ sicuramente un “segno”, ma certamente non di mero garbo istituzionale. Penso sia un segno che esprime consapevolezza ed adesione al mutato quadro dottrinario-culturale, normativo e giurisprudenziale sul dispiegarsi dei rapporti tra le attività del controllo e della giurisdizione contabile. Si tratta, insomma, di una manifestazione anche visiva del nuovo sviluppo, coordinato e coerente, dell’esercizio delle fondamentali funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti. E’ un segno che, in fondo, indica anche la fine di quella stagione, che ha trovato espressione anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 25/1/1995, sul modo di intendere il controllo come meramente “collaborativo”, ovvero tale da non avere contatti con la giurisdizione.

La collocazione del controllo in un ambito di assoluta non comunicabilità con la giurisdizione contabile, a mio avviso, pur se ispirata da comprensibili motivi di garanzia processuale nella materia della responsabilità, non ha favorito la crescita della cultura amministrativa del Paese nel suo complesso sugli aspetti fondamentali del corretto, equilibrato esplicarsi delle attività amministrative, nei profili del suo “Buon Andamento” (ex art. 97 Cost.).

Il “Buon Andamento Amministrativo”, involge essenzialmente il lato interno del tessuto amministrativo ed interpella la giurisdizione della Corte dei conti nelle “materie di contabilità” (ex art. 103 Cost.) soprattutto nei profili della correttezza dell’agire pubblico in termini di adeguatezza ed opportunità, anche sotto gli aspetti della economicità, sostenibilità ed efficacia della spesa, oltre che della capacità di riscuotere le proprie entrate.

Analogamente, il “Buon Andamento” interpella le strutture di controllo della Corte dei conti nelle stesse “materie di contabilità”, anche nell’esercizio della funzione consultiva di loro competenza, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003.

Non è possibile, o quanto meno non è istituzionalmente auspicabile, che le valutazioni espresse dagli organi della giurisdizione della Corte dei conti

nelle “materie di contabilità” non siano collimanti con le analoghe valutazioni, espresse nelle medesime “materie di contabilità”, dagli organi di controllo della Corte stessa. Né, per converso, è istituzionalmente auspicabile che gli Enti controllati tentino di provocare interventi consultivi della Corte dei conti su fattispecie già verificate e definite dagli organi giurisdizionali della Corte stessa, non conformi alle posizioni dei convenuti, per una possibile diversa conclusione. Il caso, si badi, non è ipotetico, ma si è presentato proprio presso la Sezione di Controllo per l’Umbria¹.

Su di un piano più generale, è da dire che le funzioni di controllo (nel loro complesso) della Corte dei conti, per espresso dettato costituzionale, hanno come loro punto di rilevanza ermeneutico gli “atti” e le “gestioni” degli Enti pubblici, **impersonalmente intesi, nella loro dimensione oggettiva** (v. art. 100), laddove la giurisdizione ha come suo punto di rilevanza ermeneutico la condotta **personale** di chi ha agito per l’Ente, adottando in concreto gli atti amministrativi e/o gestori imputabili all’Ente stesso (ex art. 103 Cost.).

La valutazione piena e completa dell’agire pubblico, legata soprattutto ai riflessi interni del “Buon Andamento” dell’Amministrazione, dunque, passa necessariamente dalla duplice verifica dei profili oggettivi dell’agire pubblico stesso (per atti adottati e gestione realizzata), di competenza degli organi di controllo, e di quelli soggettivi, relativi all’amministratore o al dipendente pubblico che ha agito per l’Ente (legati anche al suo stato psicologico), di competenza degli organi della giurisdizione. In questo senso, controllo e giurisdizione non sono funzioni delle quali si può dire che l’una sia “collaborativa” e l’altra no. Sono invece funzioni che esprimono entrambe consistenti profili collaborativi per l’Ente (**impersonalmente inteso**) per il quale vengono esercitate, in rapporto di reciproca complementarietà tra loro. E ciò balza all’evidenza, sol che si consideri come, secondo il chiaro disegno costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.), l’una cerca di prevenire

¹ V. deliberazione n.88-PAR/2016, con la quale è stata dichiarata la inammissibilità della richiesta di parere avanzata dal Comune di Terni su materia definita dalla Sezione Giurisdizionale con sentenza (di condanna) in corso di pubblicazione.

possibili sprechi di risorse pubbliche, magari legati a semplici inefficienze o diseconomie, e l'altra tenta di recuperare le perdite, comunque verificatesi, ancorandone l'addebito ai soli fatti commessi con dolo o colpa grave.

Al rapporto di complementarità che intercorre tra controllo e giurisdizione hanno fatto chiaro riferimento anche il Presidente ed il Procuratore Generale della Corte dei conti, nelle relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017².

In questo contesto di complementarità strutturale, funzionale e teleologica ben si comprende come il nuovo codice della giustizia contabile, varato nel corso del 2016 e da salutare sicuramente con favore (d.lgs. n. 174/2016), abbia recepito la fondamentale regola della insussistenza della colpa grave allorquando "l'azione amministrativa si [sia] conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva [...] nel rispetto dei presupposti generali per il [suo] rilascio (v. art. 69, co. 2, del precitato codice di giustizia contabile)³.

La rinnovata visione del "Buon Andamento Amministrativo", maturata anche a seguito delle note leggi di modifiche costituzionali (v. l. n.1/2012), come bene-valore della comunità che si raccorda ai prelievi tributari (ex art. 53 Cost.), collega il "Buon Andamento" stesso all' "equilibrio dei bilanci", alla "sostenibilità del debito pubblico" ed al "coordinamento della finanza pubblica", quali suoi presupposti fondamentali, ovvero quali premesse essenziali dell'agire pubblico.

² E' interessante rilevare come il Procuratore Generale della Corte dei conti, nella sua relazione alla cerimonia del 13 febbraio scorso di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 abbia fatto espresso riferimento alla "complementarità che si può realizzare, e sempre più spesso si realizza, all'interno della Corte dei conti tra l'attività di controllo e quella dell'esercizio dell'azione di responsabilità, nell'ovvio e rigoroso rispetto della loro reciproca autonomia" (v. pag. 10).

³ Le disposizioni dell'art. 29, co. 2, del codice di giustizia contabile sono in continuità logica con le disposizioni dell'art. 17, co.-*quater*, lettera **a**) dell'art. 17 del d.l. n. 78/2009 e s.m.i. : "in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dalla emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo".

Una simile, nuova concezione del “Buon Andamento Amministrativo”, ha anche aiutato a meglio comprendere e delimitare il campo di intervento delle Sezioni di controllo, portandolo fino al blocco dei “programmi di spesa” e al c.d. “dissesto guidato”, con riferimento: 1) al “rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno”⁴; 2) all’ “osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119 [...] della Costituzione”, 3) alla “sostenibilità dell’indebitamento” e 4) all’assenza di “irregolarità [c.d. “gravi irregolarità”] suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari degli enti”, ex art. 148-bis TUEL, introdotto dall’art. 3, co. 1, lett. e del d.l. n. 174/2012 e s.m.i.

E’ interessante notare come tutti i profili ora menzionati (rispetto del pareggio di bilancio, dei limiti all’indebitamento, ecc.) siano assistiti, oltre che dalle misure correttive di controllo, anche da specifiche misure sanzionatorie, l’applicazione delle quali ultime è riservata alle Sezioni Giurisdizionali Territoriali della Corte dei conti, per il tramite delle Procure Regionali presso le Sezioni medesime.

In siffatto contesto, la dottrina, non ha mancato di evidenziare il valore paradigmatico dell’art. 148-bis TUEL, per l’individuazione di una funzione eminentemente “accertativa” del controllo della Corte dei conti, al cui esercizio possono seguire le misure correttive della gestione, in sede di controllo, rivolte all’Ente (impersonalmente inteso) e le sanzioni, in sede giurisdizionale, a carico di chi ha agito per l’Ente. Trattasi, in sostanza, del recupero di un aspetto del controllo, imposto dalle crescenti esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di unità economica del Paese, anche in rapporto agli impegni assunti dall’Italia con l’Europa, rispetto al quale la funzione “collaborativa” è oggi da declinare in modo diverso, ossia come forma collaborativa da coordinare necessariamente con la giurisdizione erariale.

⁴ Oggi sostituito dal “pareggio di bilancio”, ex art. 1, co. 707, della l. n. 208/2015, nonché commi 709-712 e 719-734, le cui disposizioni cessano di avere effetto dal 2017, ai sensi dell’art. 1, co. 463 della l. 11 dicembre 2016, n.232. Per il 2017, infatti, trovano applicazione le disposizioni dei commi 464-478 della precitata l. n. 232/2016.

Nel rinnovato quadro costituzionale dei valori della contabilità pubblica, è auspicabile che l'azione del controllo e della giurisdizione siano ispirate, nel loro concreto esercizio, a forme sempre più diffuse e coerenti di coordinamento, non limitate al dato estrinseco della semplice segnalazione delle problematiche emerse nei rispettivi ambiti di attività (v., per il controllo, l'art. 52, commi 2 e 3, del codice di giustizia contabile). E' d'auspicare, insomma, la realizzazione di un coordinamento armonico e profondo tra controllo e giurisdizione, che giunga al "cuore" dei temi fondamentali della contabilità pubblica, così da assicurare un raccordo intrinseco, di tipo culturale, necessario per un *idem sentire* e, quindi, per l'uniforme interpretazione ed applicazione delle norme che regolano l'organizzazione e l'azione degli enti pubblici, soprattutto con riferimento alle norme che pongono vincoli di spesa, per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in una sempre più condivisa armonizzazione dei conti pubblici.

Con questi sentimenti, a cui unisco quelli di stima per i colleghi ed il personale tutto della Sezione che ho l'onore di presiedere, formulo ai colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura Regionale i più sentiti auguri per un proficuo anno giudiziario, nel comune spirito di servizio verso le comunità locali che caratterizza sia le Amministrazioni umbre che gli Uffici della Corte dei conti.

Ringrazio tutti per la pazienza.

II PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita