

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI PER LA CAMPANIA ALLA CERIMONIA DI APERTURA DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

Napoli 28 febbraio 2019

Sig. Presidente, Sig. Procuratore Regionale, Sig. Vicepresidente del Consiglio di Presidenza, autorità, signore e signori, cortesi ospiti, è con una certa emozione che prendo la parola per la prima volta in Campania ed in questa Università, dove ho conseguito la laurea, molti anni orsono. Non avrei mai immaginato, allora, di trovarmi ora qua, in questa cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2019. Esprimo ai miei maestri i sensi della mia riconoscenza culturale e ringrazio il Magnifico Rettore di questa opportunità.

Rivolgo, quindi, un saluto di ben venuto alla guida della Sezione Giurisdizionale per la Campania al Presidente Nicoletta, al quale mi legano esperienze comuni, non solo nei Collegi della Terza Sezione Centrale di Appello della Corte dei conti, ma anche più di recente in Umbria, dove abbiamo presieduto, così come ora in Campania, la Sezione Giurisdizionale e la Sezione di Controllo.

L'intervento del Presidente della Sezione Regionale del Controllo nella Cerimonia di apertura dell'anno giudiziario della Sezione Giurisdizionale Regionale, è un'espressione anche visiva del rinnovato quadro dei rapporti di complementarietà ed integrazione che intercorrono tra le funzioni giurisdizionali e di controllo della Magistratura Contabile.

Un rinnovamento reso possibile, sul piano ordinamentale, dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 e, sul piano più immediatamente operativo, dalla direttiva contenuta nella deliberazione n.210/2016 dell'Organo di autogoverno della Magistratura contabile, concernente le nuove modalità organizzative e di espletamento della Cerimonia di Apertura dell'Anno Giudiziario presso le Sedi Territoriali della Corte dei conti.

L'anno giudiziario appena concluso ha segnato dei passi che non è esagerato definire "storici" nella integrazione delle funzioni della Corte dei conti, a beneficio del Bilancio delle Pubbliche Amministrazioni, nella sua ormai consolidata visione funzionale di "Bene Pubblico".

I bilanci delle Amministrazioni Pubbliche costituiscono, in questa loro dimensione funzionale, i principali strumenti di attuazione del principio di *uguaglianza sostanziale*, di cui all'art. 3, c. 2, della Carta costituzionale, che – come noto – 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".

La sana gestione del bene pubblico Bilancio, dunque, opera nella duplice direzione funzionale di assicurare in concreto:

a) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, c.2, lettera *m*, Cost.), e quindi la tutela minima della effettiva "unità giuridica [ed] economica" del Paese (art. 120, c.2, Cost.), a beneficio, appunto, del reale "sviluppo [...] della persona umana" (art. 3, c.2, Cost.);

b) la "cognizione [chiara e trasparente] delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale" (v. Corte cost. n.184/2016), secondo le regole generali della c.d. *contabilità di mandato*, a beneficio, ancora una volta, della collettività, per l'effettiva "partecipazione di tutti [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (ancora art. 3, c. 2, Cost.).

L'equilibrio del Bilancio, quale sintesi della sana gestione e qualità essenziale del Bilancio stesso, si pone come premessa fondamentale, anche normativo-costituzionale, del "Buon Andamento" (art. 97

Cost.), spesso richiamato dalla Corte Regolatrice nelle pronunce sulla giurisdizione della Corte dei conti nella materia della responsabilità. Intorno al "Buon Andamento" si raccordano e si unificano tutte le funzioni della Magistratura contabile, nella cointestazione delle coesenziali potestà di controllo e giurisdizionali per la tutela (responsabilità risarcitoria) e salvaguardia (controllo e responsabilità sanzionatoria) dell' "equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico" (art. 97, c.1, Cost.).

Nel rinnovato quadro costituzionale della contabilità pubblica, dunque, la responsabilità amministrativa è funzionalmente rivolta alla tutela "del buon andamento e dell'imparzialità dell'Amministrazione" sotto il profilo del tendenziale ripristino dell'equilibrio (micro) turbato dal danno¹, così come la responsabilità erariale sanzionatoria e l'attività di controllo in senso stretto sono orientate ai medesimi beni-valori previsti dall'art. 97, c. 2, Cost., sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri (macro) di bilancio. Le attività della Corte dei conti sono, perciò, espressione di una funzione sostanzialmente unitaria, che si potrebbe definire: "*giurisdizionale di controllo* nelle materie della contabilità pubblica". Come "funzione giurisdizionale", essa esprime lo *juris dicere* obiettivo e neutrale (art. 101 Cost.), "dirett[o] all'attuazione della legge, da parte di soggetti che si comportano come terzi imparziali"², a favore del "soggetto leso negli interessi a lui garantiti, per operarne la reintegrazione"³. Come funzione di "controllo sulle materie di contabilità pubblica", invece, essa esprime le forme di esercizio e l'area di interesse della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, che si realizza - appunto - nelle materie di contabilità pubblica, mediante il controllo, ossia mediante una verifica parametrica e,

¹ Il carattere solo "tendenzialmente" risarcitorio si collega alle norme della responsabilità amministrativa che mitigano la portata del risarcimento stesso, rispetto a quelle della omologa figura della responsabilità civile.

² Cfr. G. Verde, *Profili del Processo Civile*, Napoli 1978, pagg. 32-33.

³ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, pag. 374 e ss, Padova 1975.

quindi, di accertamento della corrispondenza dell'attività pubblica "al diritto" e/o all' "interesse affidato alla cura dell'organo agente" ⁴.

Il controllo, nella sua più alta espressione terza e neutrale, così come costituzionalmente concepita per la Magistratura contabile, è intrinsecamente "giurisdizionale", nel senso dianzi indicato.

La recentissima sentenza della Corte Costituzionale del 14 febbraio 2019, n. 18 rafforza l'idea sostanzialmente unitaria delle funzioni della Corte ed irradia nuova luce sulla natura giurisdizionale del controllo, in relazione non solo alla particolare posizione (terza e neutrale) della Corte dei Conti, ma anche alla "forma della sentenza [...] con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto" (cfr. § 3 della citata sentenza).

La richiamata sentenza della Corte Costituzionale è stata resa su ordinanza di rimessione della Sezione di controllo Campania n.19/2018, adottata nell'adunanza del 20 febbraio 2018, presieduta dal collega Giovanni Coppola.

La medesima Sezione, inoltre, con l'ordinanza n.115/2018, adottata all'esito del Giudizio di Parificazione del Rendiconto Generale della Regione Campania del 17 settembre 2018, ha adito nuovamente la Corte Costituzionale, prospettando dubbi di legittimità su alcune norme della legislazione regionale.

Una ulteriore questione di costituzionalità, della quale si attende ancora la relativa ordinanza di remissione, infine, è stata sollevata dalle Sezioni Riunite in Speciale Composizione, all'esito della definizione del ricorso proposto dal Comune di Napoli avverso la deliberazione della Sezione di Controllo Campania n.107/2018.

Come si vede, si è in presenza di tre diverse questioni di costituzionalità, adottate in tre diversi ambienti di controllo, alcuni

⁴ Cfr. ancora C. Mortati op. cit. pag. 261 e ss. .

dei quali caratterizzati anche dalle “formalità della giurisdizione contenziosa” (ex art. 40 R.D. 1214/1934), a riprova della sostanziale identità della funzione “giurisdizionale di controllo”, nella sua duplice dimensione contenziosa e non contenziosa.

La prima, infatti è stata adottata nel corso dell’ordinario procedimento di controllo, per la verifica della legittimità finanziaria dei bilanci degli enti locali.

La seconda, invece, è stata adottata in sede di Giudizio di Parificazione del rendiconto generale della Regione.

La terza, infine, è stata adottata in sede di prosecuzione dell’attività di controllo innanzi alle Sezioni Riunite in Speciale Composizione, su temi dibattuti e valutati, anche nelle loro “pieghe” costituzionali, dalla Sezione Regionale di controllo.

Da segnalare, anche, il particolare contributo assicurato dalla Procura Regionale per la Campania nel rilevare, enucleare ed evidenziare, nel concreto dispiegarsi del contraddittorio del Giudizio di Parificazione, i dubbi di costituzionalità dedotti con la richiamata ordinanza n. 115/2018.

Da segnalare inoltre, sempre ai fini della sostanziale unicità della funzione “giurisdizionale di controllo”, i richiami operati nella decisione di parificazione alle norme del codice di giustizia contabile (art. 84) per assicurare la riunione nel medesimo procedimento di parificazione dei giudizi relativi al rendiconto del 2015 e del 2016. Riunione pienamente condivisa tanto dalla Regione quanto dalla Procura Erariale.

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 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.

Analoghe segnalazioni si sono avute nel versante della responsabilità risarcitoria.

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 rispetto, attenzione ed interesse, in spirito di armonizzazione culturale ed operativa.

Esprimo chiaramente l'auspicio, per il futuro, di un sempre più armonico e coordinato esercizio della funzione "giurisdizionale di controllo", nelle sue due forme, contenziose e non contenziose, con integrazioni della vigente normativa, soprattutto per gli snodi fondamentali del procedimento del controllo.

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 campane che gli Uffici della Corte dei conti.

Grazie.

II PRESIDENTE
Fulvio Maria Longavita