

Giustizia al servizio del Paese

La Magistratura contabile garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione

Palermo 12 – 13 ottobre 2023

- 1. Al termine di questa interessantissima sessione, voglio soffermarmi sul ruolo della Corte dei conti alla luce della giurisprudenza costituzionale.**
- 2. La Corte dei conti – nell’esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali – nel tessuto costituzionale è inquadrata in due differenti Titoli: al Titolo III (Ordinamento della Repubblica), tra gli organi ausiliari per la disciplina del controllo; nel titolo IV (La Magistratura), per le funzioni giurisdizionali.**
3. Un acceso dibattito ha riguardato la natura giurisdizionale o non giurisdizionale della funzione di controllo nelle sue varie manifestazioni. Su questo punto diverse sono **le pronunce della Corte costituzionale** che hanno chiarito la natura del controllo svolto dalla Corte dei conti evidenziando gli elementi comuni ad entrambe le funzioni, **individuando nel controllo alcuni profili di natura “paragiurisdizionale”**.
4. Tale affermazione riafferma **l’inscindibilità delle due funzioni intestate alla Corte dei conti, di controllo e giurisdizionali**, svolte in vista di un unico obiettivo: **custodire la legalità finanziaria dei conti pubblici con particolare riguardo alla corretta gestione delle risorse collettive e alla tutela dell’equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica allargata.**
5. **Funzioni che sono svolte da un magistrato indipendente** che, da un lato, contribuisce ad assicurare, quale **organo terzo ed imparziale di garanzia**, l’effettività di godimento dei diritti sociali e la tutela delle aspettative di giustizia da parte dei cittadini, anche a salvaguardia degli interessi delle future generazioni e, dall’altro il rispetto dei parametri costituzionali di buon andamento e di equilibrio del bilancio nonché degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea e dai trattati sovranazionali, quali il contenimento del disavanzo e mantenimento dell’indebitamento entro determinati livelli.
6. Con riguardo al **controllo di legittimità della Corte dei conti è stato affermato già dalla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976 (rel. Crisafulli)** che anche se il procedimento davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, **la funzione svolta in quella sede dalla Corte dei conti, sotto molteplici aspetti, è analoga alla funzione giurisdizionale.** Veniva, infatti, evidenziato che il giudice contabile in sede di controllo preventivo di legittimità valuta la conformità degli atti alle norme del diritto oggettivo che non sia strettamente giuridico

agendo come un qualsiasi giudice ordinario o speciale allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti alle leggi che li concernono.

7. Dopo la sentenza del 1976, il diritto finanziario si è notevolmente evoluto e con esso le funzioni di controllo della Corte dei conti. Ciò particolarmente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 – che ha attribuito autonomia di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali – e dopo la successiva riforma ad opera della **legge cost. n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Costituzione disposizioni idonee a garantire l'assolvimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia nell'Unione europea e dalla sottoscrizione di Convenzioni sovranazionali coinvolgendo, nel rispetto di detti obblighi, anche le Regioni e gli enti locali.**
8. In questo nuovo contesto **tutti gli enti, compresi quelli a statuto speciale – come afferma la Consulta nella sentenza n. 60 del 2013 (rel. Mattarella) –, sono chiamati a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e in particolare a quelli stabiliti dalla normativa euro-unitaria e convenzionale sul contenimento del disavanzo, sulla riduzione dell'indebitamento e sull'obbligo di conseguimento dell'equilibrio del bilancio.**
9. Ciò, inevitabilmente, ha determinato un ampliamento dei controlli affidati alla Corte dei conti, tradizionalmente considerata custode dei conti pubblici.
10. Circa il **controllo di legittimità–regolarità** – previsto dapprima per gli enti locali dalla legge n. 266 del 2005 e poi esteso alle Regioni dal d.l. n. 138 del 2011 – la Corte costituzionale, **con la sentenza n. 198 del 2012 (rel. Cassese), ha affermato che si tratta di un controllo «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità» che concorre «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno».**
11. In una sentenza successiva, la n. 39 del 2014 (rel. Mattarella), la Corte costituzionale ha poi precisato che i controlli di legittimità–regolarità **«sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. Controlli con caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti» mirati a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai principi costituzionali.**
12. Del resto – come affermato dalla Consulta nella sentenza n. 40 del 2014 (rel. Carosi) – **il patto di stabilità esterno e i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche. Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, sono necessari**

controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli.

13. Nel quadro così delineato, **i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti** – previsti dall’art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e poi trasfusi nell’art. 148-bis del TUEL – **hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari** (sentenza n. 60 del 2013, rel. Mattarella), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.
14. **Con riguardo al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, nella sentenza n. 49 del 2018 (rel. Carosi) la Corte costituzionale ha precisato che il magistrato contabile opera in modo analogo a quello del giudice ordinario o speciale allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare in base alle leggi che li concernono.**
15. Più di recente, con la sentenza n. 184 del 2022 (rel. Sciarra), la Consulta ha chiarito che **i tratti salienti del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato**, disciplinato dagli articoli da 39 a 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, sono stati ravvisati nelle forme della **giurisdizione contenziosa** e, in particolare, nella previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti dell’Amministrazione (sentenza n. 121 del 1966, rel. Sandulli) e **che le medesime caratteristiche sono rinvenibili nel giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni ad autonomia speciale e delle Regioni ad autonomia ordinaria.**
 16. Nella medesima sentenza n. 184 del 2022 viene evidenziato che **il controllo «riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche, non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull’equilibrio di bilancio», tanto più in considerazione della natura di «bene pubblico» del bilancio, funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell’ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali.**
17. La Corte costituzionale si è pronunciata anche in merito al **controllo affidato alla Corte dei conti in sede di certificazione dei contratti collettivi di lavoro. Nella pronuncia n. 89 del 2023 (rel. Antonini) è stato precisato che detto sindacato «investe, da un lato, l’attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali** – cioè la congruità della stima dei

costi operata dall'ARAN – e, dall'altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

18. **Il procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo è essenzialmente strumentale alla verifica di conformità alle previsioni normative di cui, in particolare, alla legge di bilancio e alle leggi di assestamento e di variazione del bilancio medesimo».**
19. Precisa la Corte che **tale procedimento assume una funzione di garanzia dell'ordinamento**, in quanto riconducibile a un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato alla **tutela del diritto oggettivo, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità** (sentenze della Corte costituzionale n. 29 del 1995, rel. Baldassarre, e n. 470 del 1997, rel. Vari) e **concorre «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica**, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenza n. 198 del 2012, rel. Cassese).
20. Nell'esercizio di tutte queste funzioni di controllo, è stata **riconosciuta alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità** davanti al Giudice delle leggi. Legittimazione che trova fondamento nell'art. 103, secondo comma, della Costituzione il quale attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.
21. **Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento** – come affermato nella **sentenza n. 39 del 2014 (rel. Mattarella)** – oltre che nell'**art. 100, secondo comma, Cost.** (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve oggi **intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti** che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella **tutela dei principi del buon andamento** dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), della **responsabilità dei funzionari pubblici** (art. 28 Cost.), del tendenziale **equilibrio di bilancio** (art. 81 Cost.) e del **coordinamento della finanza** delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), principi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata.
22. **Le esigenze di sana gestione finanziaria, di razionalizzazione della spesa pubblica e di un suo migliore utilizzo coinvolgono, come abbiamo visto, anche il principio di buon andamento** di cui ha parlato la Presidente Maneggio. Principio che è stato oggetto di diverse interpretazioni volte ad enfatizzare la sua valenza di **strumento destinato a migliorare l'efficienza e l'economicità dell'operato della pubblica amministrazione** e che è stato definito dalla Corte costituzionale come **«cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della**

vita sociale» (sentenze n. 92 del 2023, rel. D'Alberti, n. 202 del 2014, rel. Carosi, n. 123 del 1968, rel. Fragali) e **«valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici»** (sentenza n. 453 del 1990, rel. Cheli).

23. La giurisprudenza costituzionale riconosce a tale principio il valore di parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nell'organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa.
24. **La pubblica amministrazione si trova difatti a gestire la cosa pubblica in una pluralità indefinita di ambiti ed è incaricata di realizzare il pubblico interesse utilizzando risorse pubbliche: si può dire che non vi sia settore di attività pubblica che resti immune alle esigenze del buon andamento, tanto più che ineludibile è il collegamento tra organizzazione e diritti.**
25. **Il buon andamento, difatti, presuppone che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività. Sotto tale profilo,**
26. **il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede – come affermato nella sentenza n. 247 del 2017 (rel. Carosi) – in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.**
27. **Il principio del buon andamento è inoltre strettamente correlato alla coerenza della legge di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente (sentenza n. 10 del 2016, rel. Carosi) in quanto solo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015, rel. Carosi).**
- 28.) **Il controllo sui conti pubblici deve essere – come specificato nella Direttiva n. 85/2011/UE – «effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».**
29. **La Corte dei conti, per costante giurisprudenza costituzionale, è connotata da tali requisiti di terzietà e indipendenza. Essa è stata infatti definita «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse» (sentenza n. 60 del 2013, rel. Mattarella).**
30. **La Corte dei conti, quale magistratura che, dunque, vigila e assicura l'effettività della corretta spendita delle risorse pubbliche, svolge i delicati compiti di controllo e giurisdizionali in piena indipendenza e autonomia. Necessità di un colloquio diretto tra Parlamento e Corte dei**

conti per la definizione delle esigenze finanziarie dell'organo di controllo