



LA CORTE COSTITUZIONALE E L'ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI
(UNA BREVE NOTA SULLE SENTENZE NN. 39 E 40 DEL 2014)

di

Beniamino Caravita

*(Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Università di Roma "Sapienza")*

e

Ettore Jorio

*(Professore di Diritto amministrativo sanitario
e di Diritto civile della sanità e del sociale
Università della Calabria)*

19 marzo 2014

In un periodo nel quale si avverte l'esigenza di moralizzare la spesa, ovunque inquinata da una politica eccessivamente invadente e da una burocrazia spesso complice che ha invaso i centri decisionali, è quantomeno singolare l'andirivieni di provvedimenti legislativi che fanno e disfano il sistema dei controlli, strumento senza i quali diventa davvero difficile intervenire favorevolmente sul deficit, sul debito pubblico e sui fenomeni che impediscono la crescita e l'occupazione.

La Corte costituzionale, con due recenti e consecutive sentenze, è intervenuta con l'obiettivo di mettere ordine nella definizione dei ruoli assegnati alla Corte dei conti, e più precisamente alle Sezioni regionali di controllo. Un compito difficile attesi i numerosi accrescimenti di competenze determinati attraverso i più recenti provvedimenti legislativi, perlopiù omnibus, intesi a riordinare la materia della finanza pubblica locale.

Dal punto di vista dell'evoluzione normativa, il biennio 2012-2013 ha invero rappresentato il momento di massima esaltazione delle funzioni costituzionalmente riconosciute alla Corte dei conti, tanto da arrivare anche a contemplare il tentativo, poi rientrato in sede di conversione, di andare ben oltre quanto sancito dal secondo comma dell'art. 100 della Carta.

Il legislatore d'emergenza dell'ultimo quarto del 2012, con l'approvazione dell'art. 1, comma secondo, del D.L. n. 174 convertito nella legge n. 213 dell'originario testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 ottobre, aveva infatti attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti il controllo di legittimità preventivo sugli atti normativi regionali a rilevanza esterna aventi riflessi finanziari, nonché sugli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dalle Regioni; il tutto con l'obiettivo di adempiere agli obblighi comunitari e di favorire le forme di partecipazione del Magistrato contabile al controllo finanziario delle Regioni. Un meccanismo di controllo, quello previsto dalla disposizione citata, da doversi esercitare secondo le medesime procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato (art. 3 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994) e altresì nei confronti degli atti di programmazione e pianificazione, ivi compreso il riparto delle risorse destinate al sistema regionale della salute.

In un momento successivo, la legge n. 228/2013 di modifica della legge di conversione del DL 174/2012 (L. n. 213/2012) ha esteso e rafforzato, rispettivamente con gli artt. 1 e 3, i compiti della Magistratura contabile in materia di controllo sulla formazione dei bilanci delle istituzioni infra-statali che compongono la Repubblica. In tal modo, il Giudice contabile ha concretamente assunto una funzione di garanzia degli obblighi di risanamento dei conti pubblici assunti dal nostro Paese in sede di Unione Europea con il Six Pack e il Fiscal compact, alla luce dei principi cristallizzati nel Two Pack riguardante le tutele contro i disavanzi eccessivi e il rafforzamento della sorveglianza sui bilanci degli Stati membri in conclamata difficoltà.

Più esattamente:

con l'art. 1, comma terzo, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni nonché delle loro società controllate e degli enti del Servizio sanitario nazionale (comma quarto), secondo le modalità e le procedure individuati nell'art. 1, comma 166 e seguenti, della Finanziaria del 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266). Scopo di tale previsione è di consentire la verifica circa la sana gestione finanziaria degli enti locali, e circa il rispetto da parte di questi ultimi degli obiettivi annuali pretesi dal Patto di stabilità interno, e del vincolo previsto in materia di indebitamento, ex art. 119, comma sesto, nonché dell'assenza di

irregolarità tali da pregiudicare, anche in fasi prospettiche, gli equilibri economico-finanziari degli enti territoriali. Un impegno gravoso che, sul piano delle formalità sopravvenute, assumerà rilievo nel neo-istituito giudizio di parifica del rendiconto delle relative Regioni da eseguire annualmente a cura della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

con l'art. 3 ha rafforzato i controlli in materia di enti locali riscrivendo l'art. 148 e introducendo l'art. 148-bis nel d.lgs. n. 267/2000, che hanno determinato una puntuale iperattività delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sfociate in altrettante puntuali deliberazioni, alcune delle quali hanno, in alcune regioni (Calabria e Sicilia), determinato gli effetti previsti nell'art. 6, comma secondo, del d.lgs. n. 149/2011, stimolando altresì l'impegno giurisdizionale da parte delle Sezioni riunite, in composizione speciale, chiamate ad intervenire quale Giudice di appello.

A ben vedere, si è trattato di un percorso legislativo sofferto - soprattutto nelle fase di conversione del D.L. n. 174/2012 - al quale hanno fatto seguito significativi interventi normativi (legge n. 228/2012; D.L. 35/2013) modificativi e implementativi, ultimo dei quali il D.L. n. 16/2014, c.d. salva-Roma.

Un provvedimento legislativo, quest'ultimo, che ha sostanzialmente offerto occasioni "aggiuntive" ai Comuni interessati di (ri)aderire alla procedure di riequilibrio finanziario pluriennale (il c.d. predissesto o anti-default), di cui agli artt. 243 bis-quater del vigente testo del d.lgs. n. 267/2000, nonostante le "bocciature" subite da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti competenti ovvero, alternativamente, le assegnazioni, da parte delle medesime, dei termini interdittivi per accedervi di cui all'art. 6, comma secondo, del d.lgs. n.149/2011, disciplinante il c.d. dissesto guidato.

Considerati gli obblighi introdotti in capo al sistema autonomistico, non potevano non essere sollevate, specialmente ad iniziativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome, questioni di legittimità costituzionali in relazione ad alcuni punti del disposto, nei confronti delle quali la Consulta è prontamente intervenuta con due recenti sentenze.

Come si è avuto modo di notare, tali pronunce hanno fatto seguito ad interventi, invero contraddittori, di un legislatore (prevalentemente d'emergenza) che dapprima ha generosamente attribuito, e successivamente prontamente sottratto al Giudice contabile l'autorevolezza e le competenze che gli competono a mente della Costituzione, in ragione del ruolo di garanzia esercitato in tema di controllo dei conti pubblici.

Al riguardo, si è infatti avuto modo di constatare:

da una parte, un legislatore della fine del 2012 (D.L. n. 174 convertito nella L. n. 213/2012) che riconosce un potenziamento del ruolo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, nell'esercizio dell'attività di controllo sul sistema autonomistico territoriale;

dall'altra, il medesimo legislatore, di epoca successiva (2013-2014), che tende a sminuire la portata del ruolo precedentemente assegnato alla Corte. Su tutto, la necessità di rendere ripresentabili i piani di riequilibrio pluriennali da parte dei Comuni (Napoli e Reggio Calabria in primis) bocciati dalle Sezioni regionali di controllo (art. 3 del D.L. n. 16/2014).

L'intero processo normativo appena ripercorso ha visto il tentativo della Giustizia amministrativa di porsi in concorrenza con quella contabile sul piano della competenza a decidere, sia in riferimento alla procedura di approvazione di piani di riequilibrio pluriennale (ex art. 243-bis del Tuel) che al dissesto guidato (ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011), portando l'Avvocatura generale dello Stato di Palermo, nel febbraio 2013, a ritenere opportuno proporre ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione alla Corte di Cassazione nell'interesse del Magistrato contabile siciliano, allo scopo di dirimere la insorta conflittualità.

L'accavallarsi di interventi - specie in termini di assunzione di decisa cautelari - venutosi a creare tra la Magistratura contabile e la giustizia amministrativa sui provvedimenti adottati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ha sensibilmente contribuito a rendere incerta l'applicazione delle norme relative e, dunque, ad indebolire il processo risanatore.

Ad un tale antagonismo hanno offerto una importante soluzione le Sezioni Riunite in speciale composizione, che - decidendo lo scorso 26 febbraio 2014, in relazione al dissesto guidato del Comune di Lamezia Terme - hanno sancito la propria esclusiva giurisdizione sia in riferimento alle delibere delle Sezioni regionali, sia rispetto alle note prefettizie di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

Peraltro, è opportuno sottolineare che, con ordinanza n. 5805/2014 del 13 marzo 2014, la Corte di cassazione si è pronunciata sul regolamento preventivo di giurisdizione sopra citato, sancendo la spettanza della giurisdizione sulle delibere delle Sezioni regionali di controllo in capo alle Sezioni riunite della Corte dei conti, e assimilando in tal senso altresì le deliberazioni rese ai sensi dell'art. 243-quater del TUEL (per le quali tale rimedio non era espressamente previsto, ma logicamente desumibile).

La Suprema Corte ha tenuto invece ferma la giurisdizione del giudice amministrativo rispetto agli atti prefettizi. Tale conclusione può dar adito a qualche perplessità, trattandosi di atti meramente esecutivi e consequenziali rispetto alle delibere contabili. In tal modo, infatti, si

imporrebbe una inutile duplicazione di giudizi, che osta al rispetto di quei principi di “concentrazione processuale e ragionevole durata dei giudizi” chiamati in causa dalla stessa Corte di cassazione (pag. 10 Ord. 5805/ 2014). In verità, l’atto prefettizio ricade nella giurisdizione amministrativa solo nel caso di vizi autonomi, dovendosi ritenere caducato a fronte dell’annullamento della delibera della Sezione di controllo.

Per quel che concerne i menzionati interventi della Consulta, la Corte, con una curata sentenza (n. 39/2014), depositata il 6 marzo scorso (relatore Mattarella), si è occupata della definizione dei compiti cui sono chiamati i giudici contabili ai sensi della normativa implementata dal D.L. n. 174/2012, ovvero del provvedimento divenuto omnibus nel corso della sua conversione, che, come già ricordato, ha rafforzato il ruolo esercitato dalla Corte dei conti (art. 1) attribuendole, tra l’altro, la verifica annuale della gestione finanziaria delle regioni, all’esito delle quali, se necessario, i Presidenti delle regioni erano tenuti ad eliminare le irregolarità rilevate.

Tale obbligo è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale perchè ritenuto invasivo dell’autonomia legislativa regionale nonché travalicante i poteri riconosciuti alla Corte dei conti, dal momento che le attribuzioni di quest’ultima non possono spingersi sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti.

La Consulta è pervenuta ad una tale conclusione ritenendo che, nel caso di specie, il sindacato giurisdizionale del Giudice contabile operasse nei confronti dei bilanci regionali, approvati con legge, e in quanto tali analogamente modificabili. Di conseguenza, un potere come quello attribuito alla Corte dei conti avrebbe finito per incidere, negativamente, su provvedimenti di carattere legislativo mortificando così l’autonomia dei parlamenti regionali invero non vincolabili nelle loro decisioni. Tale decisione, condivisibile in termini di principi generali, lo è meno ove la si consideri in relazione al diritto costituzionale sopravvenuto (L.C. n. 1/2012), efficace dall’1 gennaio 2014. Ciò in quanto, nella legge medesima, la «armonizzazione dei bilanci pubblici» è stata attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.), e dunque sottratta alla legislazione concorrente, in quanto tale soggetta ad intervento legislativo esclusivo dello Stato tanto da consentirgli la percorribilità di ogni qualsivoglia intervento.

Del resto, la scelta legislativa effettuata dal legislatore di revisione costituzionale del 2012 è ribadita e rafforzata anche nella bozza DDL costituzionale elaborata dall’attuale Governo (aggiornata al 12 marzo 2014), intitolata “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”, nella quale verrebbe riassunto nella

competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera e) anche il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, lasciato dalla legge costituzionale n.1/2012 nella legislazione concorrente.

In relazione all’esercizio dell’attività propria del Magistrato contabile, la Corte costituzionale, con una esemplare sentenza (la n. 40 depositata il 10 marzo scorso, relatore Carosi), ha definitivamente cristallizzato la generale competenza della Corte dei conti in materia di controllo di legalità e regolarità sulla finanza pubblica territoriale. Tale funzione risulta saldamente ancorata alla competenza del Giudice contabile, trovando fondamento nell’art. 100 della Carta costituzionale, ma altresì, attraverso il riferimento agli artt. 11 e 117, comma primo, Cost., ai principi di diritto comunitario, e, dunque, funzionale alla verifica del rispetto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” e dagli accordi internazionali.

Dunque, le Sezioni regionali di controllo dovranno effettuare, ovunque e con ricorrenza annuale, i controlli esterni sulla gestione degli enti locali e, in particolare, sulla gestione finanziaria degli stessi, rispettivamente, ai sensi dell’art. 1 del D.L. n. 174/2012 nonché degli artt. 148 e 148-bis del vigente TUEL. Concretamente dovranno: a) verificare la legittimità e la regolarità dell’operato degli enti locali, anche in ordine al funzionamento dei controlli interni in relazione alle regole contabili e all’equilibrio dei bilanci; b) esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti anche in ordine all’ossequio degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, all’osservanza dell’indebitamento e alla sua sostenibilità.

Le conclusioni cui è pervenuto l’attento Giudice costituzionale mettono la parola fine alle incertezze, spesso ingeneratesi ma oramai risolte dalla giurisprudenza costituzionale formatasi, tra la funzione svolta dalla Corte dei conti in materia di controllo, di legittimità e sostanziale, sui bilanci di Regioni ed enti locali e la mera funzione amministrativa svolta in tal senso. Decidendo in tal senso, il Supremo Collegio ha ribadito il carattere di assoluta cogenza delle decisioni assunte, nei confronti degli enti destinatari, con la sola eccezione dei bilanci delle regioni approvati con legge regionale, allo scopo di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, ed in quanto tali in grado di alterare l’equilibrio del bilancio consolidato dello Stato e da ritenersi, pertanto, effettuate in violazione del principio del “pareggio di bilancio” ex artt. 81, 97, comma primo, e 119, comma primo, della Costituzione. Un’attività complessa che, a detta della Consulta, non può in nessun modo essere rimessa ad un singolo ente autonomo territoriale, per nulla garante di neutralità, imparzialità e conformità ai canoni nazionali riferibili ai più generali interessi della finanza pubblica.

Una coerenza, quella sottolineata dalla Corte costituzionale, imprescindibile perché consequenziale a quella imposta dal Patto di stabilità nei confronti delle pubbliche amministrazioni in quanto coprotagoniste della formazione del bilancio nazionale consolidato.