

14 luglio 2021

*Lectio magistralis*

***Corte costituzionale e Corte di giustizia europea***

Buongiorno a tutti.

Desidero salutare *in primis* la professoressa Silvana Sciarra, che ringrazio per aver accettato l'invito a concludere il ciclo delle *lectio magistralis* organizzate dalla Corte dei conti; saluto il professore Giovanni Pitruzzella, che ringrazio per avere accettato di svolgere il ruolo di *discussant*.

Un particolare ringraziamento, infine, ai presidenti Aldo Carosi e Angelo Buscema, che ci hanno sapientemente accompagnato, nei mesi trascorsi, in queste interessanti esperienze di studio e di approfondimento.

L'argomento della *lectio* odierna è di particolare importanza, perché investe un aspetto fondamentale del nostro sistema giuridico: il rapporto tra la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Nel dialogo fra le due Corti, avvenuto mediante le rispettive sentenze, progressivamente si è infatti plasmata l'integrazione tra i due ordinamenti, quello interno e quello europeo, con il riconoscimento della primazia di quest'ultimo, salvi i c.d. controlimiti, cioè i principi fondamentali della nostra Costituzione e i diritti

inalienabili della persona umana, elementi identificativi e intangibili del nostro ordinamento.

L'art. 117 della Costituzione, che sancisce l'obbligo del legislatore di rispettare *"i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"*, in realtà, ha come suo presupposto proprio il dialogo a distanza tra le Corti, segnato da numerose sentenze sulle quali non mi soffermo, perché gli odierni relatori ne illustreranno gli aspetti fondamentali.

Nel mio intervento mi limiterò all'analisi, sia pure sintetica, di alcune questioni recenti, che investono il ruolo e le funzioni della Corte dei conti, formulando una riflessione conclusiva sulla posizione della Corte in una prospettiva europea.

Nel 2021 la Corte dei conti, in diverse occasioni, si è avvalsa del rinvio pregiudiziale proprio allo scopo di ottenere dalla Corte di Giustizia una pronuncia sulla compatibilità fra recenti disposizioni interne e norme europee.

Nel dettaglio, le Sezioni riunite in speciale composizione, con le ordinanze n. 5 e n. 6 del 2021, hanno rilevato il problema della compatibilità con il sistema europeo dell'art. 23 - quater, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, che, modificando l'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, ha disposto che le Sezioni riunite in speciale composizione decidono in materia di ricognizione delle amministrazioni

pubbliche operata dall'ISTAT soltanto *“ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”*.

Le Sezioni riunite hanno chiesto alla Corte di Giustizia se la regola della diretta applicabilità del SEC (sistema europeo dei conti) 2010 e il principio dell'effetto utile del regolamento n. 2013/549 e della direttiva n. 85/2011 ostino ad una normativa nazionale, come quella sopra menzionata, che limita la giurisdizione del giudice sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, impedendo il principale effetto utile della disciplina comunitaria, ossia la verifica di trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, e precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione italiana.

E' poi significativo l'altro quesito posto dalle SSRR: se il principio dello Stato di diritto, sotto la specie di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali, osti ad una normativa nazionale che impedisce qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esatta applicazione del SEC 2010 da parte dell'ISTAT ed espone il ricorrente, qualora dovesse ravvisarsi un doppio onere di impugnazione giudiziaria (dinanzi alla Corte dei Conti e dinanzi al giudice amministrativo), ai conseguenti rischi di

contrasto di giudicati, rendendo impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto.

Non entro nel merito delle questioni, su cui attendiamo la pronuncia della Corte di Giustizia, ma mi pare interessante rilevare che nelle due citate ordinanze si indichi chiaramente la possibilità di una successiva questione di legittimità costituzionale dopo la pronuncia della Corte di Giustizia. Viene delineata così un'ipotesi di "*doppia pregiudizialità*", ovvero di una fattispecie suscettibile di dar luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione.

La stessa funzione del rinvio pregiudiziale, concernente la verifica della compatibilità tra disposizioni interne e norme europee, si ravvisa nell'ordinanza n. 37/2021 della Sezione regionale di controllo per la Campania.

In particolare, la Sezione regionale ha chiesto se le disposizioni del TFUE e della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea ostino all'applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'art. 53, comma 8, del decreto legge n. 14 agosto 2020, n. 104, che - nei confronti degli enti locali in riequilibrio finanziario pluriennale - impedirebbe, sia pure in via temporanea, il controllo sull'osservanza delle regole di bilancio affidato alla Corte dei Conti, tenuto conto

peraltro della necessità di evitare che la crisi finanziaria possa aggravarsi e condurre al dissesto.

Mi pare interessante evidenziare, dall'analisi delle suddette ordinanze, il legame tra la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio e le funzioni della Corte dei conti. Tale rapporto, in realtà, può desumersi non solo da riferimenti europei, che sono dettagliatamente indicati nelle ordinanze della Corte dei conti, ma anche da una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali: art. 24, art. 81, art. 101, art. 103. La materia della contabilità pubblica, dunque, diviene oggi un interessante crocevia nel quale possono determinarsi ipotesi frequenti di doppia pregiudizialità, costituzionale ed europea, che possono dare avvio a un ulteriore fase di dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

2.- Proprio nell'incrocio tra i due ordinamenti si pone il problema dell'effettività dei diritti sociali, il cui nucleo essenziale non dovrebbe essere inciso dall'applicazione irragionevolmente rigorosa dall'equilibrio di bilancio.

Al riguardo, mi sembra opportuno richiamare le sentenze della Corte costituzionale n. 62 e n. 157 del 2020 (est. Carosi), che affrontano in maniera estremamente interessante il problema cruciale dei rapporti tra equilibrio di bilancio, diritti sociali e

regole contabili, affermando che le prestazioni corrispondenti ai diritti sociali sono condizionate dalle disponibilità delle risorse pubbliche, sicché il loro livello qualitativo e quantitativo è esposto ad una ponderazione in termini di sostenibilità economica che non consente di incidere negativamente e irragionevolmente sul nucleo essenziale dei diritti sociali.

Per molto tempo, invece, l'equilibrio di bilancio è stato concepito dall'Unione Europea come un fine ultimo per garantire la stabilità e l'efficienza del mercato; l'Unione, infatti, pur auspicando genericamente il cosiddetto modello sociale europeo e la tutela dei diritti sociali, non si è occupata della dimensione del *welfare*, che è stata soltanto di recente ripresa in una logica emergenziale per fronteggiare i devastanti effetti socioeconomici dell'epidemia.

La sentenza n. 62 del 2020 lascia intravedere la presenza di veri e propri "controlimiti" all'equilibrio di bilancio, pur se costituzionalizzato e pur se imposto dall'ordinamento europeo, nel senso che le politiche di austerità, quali delineate dal legislatore interno, non possono pervenire ad intaccare i LEA e i LEP (livelli essenziali di prestazione), corrispondenti appunto al nucleo indefettibile dei diritti sociali, che costituiscono veri e propri principi fondamentali della Costituzione.

In ogni caso, la necessità di preservare il nucleo essenziale dei diritti sociali si impone anche al legislatore statale nell'elaborazione delle politiche di bilancio, che devono conciliare efficienza economica e salvaguardia dei livelli essenziali dei diritti sociali.

Tutto ciò conduce ad affermare la centralità e l'importanza delle funzioni della Corte dei conti, che non vigila semplicemente sul rispetto dell'equilibrio di bilancio, ma - attraverso il compimento puntuale delle sue funzioni di controllo e di giurisdizione - consente che tale principio operi in stretto collegamento con il buon andamento e con la responsabilità per la preservazione di risorse sufficienti per i servizi pubblici e per i livelli essenziali delle prestazioni anche nell'ottica dell'equità intergenerazionale.

Vi è dunque un preminente interesse diffuso non solo alla legalità e alla sana gestione finanziaria, ma anche al buon andamento, che, in quanto adespota, vede fundamentalmente nella Corte dei conti il primo giudice che ne può assicurare protezione, non trovando di per sé spazio dinanzi ad altri plessi giurisdizionali. Tale tutela può condurre eventualmente alla formulazione di questioni di legittimità costituzionale o anche al rinvio pregiudiziale, non potendosi ammettere norme immuni dal sindacato di legittimità costituzionale o dal sindacato della Corte di Giustizia, che, come già

osservato tanti anni fa dal compianto prof. Tesauro, si è reso simile ad un sindacato di costituzionalità.

3.- Mi avvio alla conclusione. In merito al fondamento e alle caratteristiche delle funzioni della Corte dei conti, occorre tener conto che l'equilibrio e i vincoli derivanti dall'Unione Europea trovano presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale della sana gestione finanziaria del settore pubblico.

Tale ruolo "europeo" della Corte dei conti non solo investe direttamente le funzioni del controllo ma incide anche sulla giurisdizione, allorché la violazione delle regole contabili si traduca nella *mala gestio*, che comporta un danno erariale, che include anche il danno agli interessi finanziari dell'Unione. Va richiamata al riguardo la consolidata giurisprudenza affermativa della giurisdizione della Corte dei Conti rispetto a tutte le fattispecie di protezione del bilancio dell'Unione europea, in applicazione del principio di "assimilazione", in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure che sono previste dal diritto interno per la protezione dei medesimi beni giuridici. Può quindi affermarsi con serenità che



limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle di recente introdotte (art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120), anche se in forma temporanea, comportano il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di “attenzione amministrativa” per una gestione oculata delle risorse pubbliche. Tale scelta normativa suscita perplessità anche alla luce dell’esigenza vitale di assicurare la tutela delle risorse rese disponibili nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; siffatta esigenza è comunque inderogabilmente imposta dagli artt. 81 e 97 della Costituzione oltre che dai principi di effettività, equivalenza e leale cooperazione dell’ordinamento dell’Unione Europea. Occorre pertanto interrogarsi sulla compatibilità con il diritto dell’Unione Europea di disposizioni interne che in vario modo limitano la responsabilità amministrativa o tendono a ridurre le funzioni di controllo della Corte dei Conti, determinando sia un livello di tutela inferiore degli interessi finanziari pubblici, strettamente connessi a quelli europei, sia un arretramento della vigilanza sulla sana gestione finanziaria, presupposto indefettibile del buon andamento e dell’equilibrio di bilancio oltre che dell’effettivo soddisfacimento dei diritti sociali.

Le funzioni della Corte dei conti, conclusivamente, trovano un chiaro fondamento non soltanto nelle norme costituzionali ma anche nell'ordinamento europeo, rispetto al quale la Corte dei conti si pone come indispensabile e insostituibile giudice specializzato della legalità finanziaria e garante dell'equilibrio di bilancio. È quindi prevedibile che nel futuro il dialogo fra la Corte di Giustizia e la Corte costituzionale possa essere stimolato proprio dalla Corte dei Conti.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.