

Buon pomeriggio a tutti.

Porgo un cordiale saluto e un sentito ringraziamento al Presidente Giancarlo Coraggio per la disponibilità offerta a intervenire in questo primo dei sei incontri con i Giudici costituzionali sul tema *“La Corte dei conti nel quadro della legalità costituzionale”*.

Saluto e ringrazio il Presidente Aldo Carosi, Direttore della nostra Scuola di alta formazione, il Prof. Francesco Saverio Marini, che svolgerà il ruolo di *discussant* e il Giudice costituzionale Angelo Buscema, che formulerà le conclusioni.

Oggi diamo il via agli incontri con la *lectio magistralis* dal Presidente Giancarlo Coraggio.

Il Presidente Coraggio non ha bisogno di presentazioni.

Egli, infatti, ha svolto le sue funzioni in tutte le Magistrature: dalla magistratura ordinaria è transitato nei ruoli della Corte dei conti, dove ha svolto le funzioni di sostituto procuratore generale dal 1969 fino al 1973, anno in cui ha vinto il concorso come Consigliere di Stato.

Nella magistratura amministrativa lo ricordiamo come Presidente del Tar delle Marche, del Tar della Campania, della VI Sezione giurisdizionale e, infine, come Presidente aggiunto e, dal 2012, come Presidente del Consiglio di Stato.

L'anno successivo è stato eletto Giudice della Corte costituzionale che in atto presiede.

1.- Il tema della odierna *lectio magistralis* riguarda “*La Corte dei conti nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*”.

Si può certamente sostenere che, in seguito all'introduzione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, la Corte dei Conti ha assunto un ruolo centrale nel sistema della legalità costituzionale, tanto da presentarsi oggi non soltanto come il fondamentale custode dell'equilibrio di bilancio, ma - ancor di più - come un indispensabile presidio di fondamentali principi enunciati dalla Costituzione ed elaborati dalla Corte Costituzionale sulla base di un'attenta interpretazione del testo della Carta fondamentale: il buon andamento della Pubblica Amministrazione, l'effettività dei diritti sociali, l'equilibrio intergenerazionale, il bilancio come bene pubblico, la tutela di interessi adespoti (rimasti per molto tempo privi di un plesso magistratuale e di adeguati strumenti di tutela).

Tutto ciò si inquadra in una prospettiva europea, che, per quanto riguarda il nostro Paese, vede proprio nella Corte dei conti l'istituzione terza e imparziale, preposta al controllo

sul rispetto dei vincoli in tema di finanza pubblica e oggi, in modo particolare, anche alla vigilanza sul corretto utilizzo delle ingenti risorse stanziata dall'Unione Europea per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia, in un'ottica rinnovata, per cui l'Unione Europea - a differenza che nel passato - diviene parte attiva per la crescita economica.

2.- Dalla lettura della giurisprudenza costituzionale è possibile desumere alcuni nuclei tematici che riguardano il nostro Istituto: il fondamento costituzionale delle funzioni della Corte dei Conti, la magistratualità delle sue funzioni anche in sede di controllo e la legittimazione della stessa a sollevare questione di legittimità costituzionale, i criteri del controllo esercitato dalla Corte sugli equilibri di bilancio, sulla programmazione finanziaria e sui rendiconti, la tutela delle risorse adeguate per la garanzia dei diritti sociali, con specifico riferimento ai livelli essenziali di assistenza (LEA) e a livelli essenziali di prestazione (LEP).

3.- In merito al fondamento e alle caratteristiche delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, costituisce una

pietra miliare la sentenza n. 60 del 2013, che ha sottolineato l'importanza del controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 81, 119 e 120 Cost. e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti, quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale della sana gestione finanziaria del settore pubblico.

Altrettanto basilare è la sentenza n. 39 del 2014, con la quale la Corte Costituzionale ha chiarito che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, da intendere come verifica della conformità delle complessive gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie. Tale controllo ha lo scopo, in una prospettiva dinamica, di finalizzare il confronto - tra fattispecie e parametro normativo - all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a

garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

4.- Le sentenze che ho richiamato hanno inevitabilmente determinato un ampliamento delle ipotesi in cui la Sezione di controllo è giudice *a quo* nel giudizio di legittimità costituzionale. Sul punto vanno certamente ricordate altre sentenze della Corte costituzionale, la n. 18 del 2019 e la n. 158 del 2020, ove è stato affermato che la Corte dei conti, in materia di procedimento di controllo di legittimità-regularità dei bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN), ha legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo.

Il Giudice delle leggi ha poi più volte considerato che l'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, tratto costitutivo di quel sistema di giustizia, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni.

A tale riguardo assume particolare rilievo la sentenza n. 196 del 2018, ove si è precisato che la legittimazione della Corte dei conti, a sollevare, nel giudizio di parificazione,

questioni di legittimità costituzionale può essere riconosciuta anche in riferimento ai parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, come l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.: si tratta dei casi in cui la Regione non ha la prerogativa di allocare risorse, per cui, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata.

5.- In ordine ai criteri e ai principi del controllo, non posso non richiamare alcune pronunce, che si sono occupate di quantificazione del disavanzo e di copertura delle spese (per ultimo, la sentenza n. 163 del 2020), che confermano la correttezza metodologica dei criteri e dei parametri sinora seguiti dalle Sezioni di controllo nella loro attività di analisi dei bilanci pubblici e che fissano un chiaro quadro di interpretazione e di valutazione per eventuali normative, che abbiano l'effetto di aggravare sostanzialmente il disavanzo a discapito delle generazioni future e dell'equilibrio intergenerazionale.

Ciò dimostra che la Corte dei Conti diviene garante di interessi adespoti (e precisamente di interessi riferibili all'intera collettività nella sua dimensione futura) e custode del regolare funzionamento dei meccanismi della responsabilità politica e democratica in senso lato (spesso riassunta nell'espressione *public accountability*).

6.- Sul versante della tutela dei diritti e della loro stretta relazione con la gestione del bilancio pubblico, vanno poi menzionate le sentenze della Corte costituzionale n. 62 e n. 157 del 2020. In tali pronunce, da una parte, si afferma 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. Tuttavia, dall'altro lato, viene chiarito che tale ponderazione determina il contenuto dei livelli essenziali di assistenza.

Tutto ciò dimostra che, attraverso la tutela dell'equilibrio di bilancio, la Corte dei Conti diventa primario garante del nucleo essenziale diritti sociali, la cui protezione è un aspetto indefettibile del nostro ordinamento costituzionale.

8.- Concludo, anche per non togliere spazio ai successivi interventi, ringraziandovi per l'attenzione.

Buon lavoro a tutti.