

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

Intervento del Prof. Avv. Francesco Fimmanò

Ordinario di Diritto Commerciale e Membro laico del Consiglio di Presidenza

Signor Presidente della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti della Regione Sicilia, signor Procuratore Regionale, illustri giudici della Corte, avvocati del Foro, Autorità tutti, signore e signori, sono particolarmente lieto di porgervi il saluto del Consiglio di Presidenza. Sono al secondo anno di questa formidabile esperienza nell'organo di autogoverno della più antica magistratura italiana e sono oggi testimone diretto della vicinanza della nostra Istituzione repubblicana alle donne e agli uomini della Corte che svolgono il proprio lavoro ogni giorno con passione e devozione per la difesa e la tutela della *res-publica*.

Sono onorato di poter essere qui nella mia qualità nella città in cui ho vissuto da giovane Dottorando di ricerca che è come tutto il territorio del Regno delle due Sicilie culla dell'Istituzione che rappresento: gli Aragonesi crearono a Napoli la “*Camera della sommaria*” (oggi Salone dei busti di CastelCapuano) come tribunale delle cause feudali e dei conti fiscali che operò dal 1444 al 1806¹, quando le subentrò la Regia Corte dei Conti, poi a sua volta confluita nella *Gran Corte dei conti di Napoli*, istituita con la legge del 21 marzo 1817. E sulla base della necessità - notoriamente evidenziata da Camillo Benso conte di Cavour “*di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile*”- nel 1862 nacque su quella istituzione la Corte dei Conti, una magistratura che vigilasse sulle amministrazioni dello Stato, così da prevenire ed impedire sperperi e cattive gestioni.

¹ La Regia Camera della sommaria fu fondata nel 1444 da Alfonso V d'Aragona, attraverso l'unificazione di due organi: la *Magna Curia Magistrorum rationarum* (Corte dei Maestri razionali) e la *Summaria audentia rationum* (Camera dei Conti).

La mia presenza rappresenta innanzitutto il riconoscimento al fondamentale ruolo che la Corte svolge nel contesto delle sedi regionali alle quali, sin dal suo insediamento, l'organo di autogoverno ha inteso riservare particolare attenzione.

Lo sviluppo periferico della pubblica amministrazione ed il conseguente decentramento della spesa hanno prodotto analogo effetto sullo sviluppo della Corte sui territori ed hanno dato rilievo principale al "*conto consolidato delle amministrazioni pubbliche*" che ha assunto una dimensione ben superiore a quella del bilancio dello Stato ed è visibile anche nei giudizi di parifica ai fini del pareggio e dell'equilibrio dei conti e della sostenibilità del debito locale.

L'attenzione alle sedi territoriali si è concretizzata anzitutto con l'assegnazione prioritaria dei nuovi referendari alla copertura degli organici regionali, che per iniziativa di questo Consiglio per le due prime volte nella storia del Paese avrete visto giurare al Quirinale davanti al Capo dello Stato, che ha voluto ricordare la centralità della istituzione. Abbiamo varato tutti i concorsi possibili, alcuni conclusi ed alcuni in corso di svolgimento, per portare a breve la magistratura contabile alla pienezza dell'organico. Grazie anche al nostro lavoro le ultime leggi di bilancio potenzia l'Istituzione soprattutto sul piano delle risorse professionali, per un efficiente svolgimento di tutte le attività.

In questi mesi, il Consiglio di Presidenza ha approvato una profonda modifica del suo Regolamento, che da anni esigeva una rivisitazione. Tutte le modifiche sono state oggetto di un confronto approfondito. In particolare, le riforme hanno inteso rafforzare il principio di collegialità e la centralità del Consiglio in tutte le decisioni che riguardano lo stato giuridico dei magistrati.

Grande slancio si è inteso dare alla formazione dei magistrati e del personale, con il potenziamento prima e la trasformazione poi del Seminario di Formazione permanente, di cui ho fatto parte in passato per molti anni e che è stato per me un osservatorio privilegiato di temi della Corte anche in funzione dei miei studi e dei miei scritti e della mia attuale Funzione.

Stesso discorso per la **Rivista ed il relativo portale** che è stata rivoluzionata e divenuta un punto di riferimento per il settore della Giustizia contabile.

Nel 2020 tale processo ha portato ad una riforma fondamentale per lo sviluppo e divulgazione della cultura della contabilità pubblica: la istituzione della **Scuola Alta Formazione Staderini anche** decentrata. L'istituzione è stata preceduta dagli Stati Generali della Contabilità tenuti a Napoli nel Novembre e prevede di 10 iniziative di pari livello in altrettante regioni con le Università territoriali per divulgare la conoscenza e l'insegnamento della contabilità pubblica.

La formazione culturale in materia non è solo un tema tecnico ma che riguarda lo sviluppo della consapevolezza civile della nostra comunità. La cultura del bilancio inteso come bene pubblico, affermata ormai da anni dalla Corte costituzionale italiana, oltre a costituire, ormai, un riferimento sul piano della costruzione del parametro del giudizio di costituzionalità ha posto al centro del sistema la Corte come il giudice della finanza pubblica allargata. La funzione è quella di verificare che il bilancio adempia alle sue funzioni istituzionali: di democrazia, uguaglianza ed equità dei rapporti finanziari, tra centro e periferia della Repubblica (art. 114 Cost.). Un vero e proprio sindacato sul sistema di relazioni che il bilancio pubblico implica sulla programmazione amministrativa e con la comunità amministrata fornendo il sostrato finanziario necessario alla erogazione dei beni e servizi. In questo modo la Corte vigila indirettamente sull'adempimento da parte dello Stato dei propri doveri in materia di livelli essenziali dei diritti fondamentali del cittadino.

*L'estensione dell'area di giustiziabilità ad opera della Consulta conferma la Corte dei conti, come giudice a quo in sede di giudizio di parifica sulle questioni di legittimità costituzionale nei riguardi di tutte le disposizioni di legge che determinino effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti che custodiscono la sana gestione finanziaria emerge una funzione della Corte a tutela dei cosiddetti *interessi adespoti*, cioè privi di un legittimato processuale a sostenerle. Ciò ha consentito di*

dare voce a specifici interessi diversamente destinati ad un assordante “silenzio processuale” ovviando alla latitanza normativa ed illuminando le *zone d’ombra* dell’ordinamento.

In realtà questa impostazione ha aperto un varco piu ampio al tema generale della tutela degli interessi finanziari pubblici *adespoti* davanti alle giurisdizioni tutte. Peraltro non si può dimenticare che esiste un ampio contenzioso concernente le relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali che a prescindere dal tema istituzionale creano spesso criticità nella gestione dei servizi e delle attività in particolare in tema di titolarità e quantificazione dei tributi, trasferimenti erariali e compensazioni finanziarie. Spesso, la soluzione delle questioni passa per una lettura attenta dei bilanci e degli atti normativi e di gestione presupposti, per la quale l’unica magistratura attrezzata appare la Corte dei conti. La lunga esperienza accademica e professionale e l’osservazione della esigenza ordinamentale di un processo di armonizzazione delle giurisdizioni mi hanno portato da tempo a pensare che si debba andare proprio verso la legittimazione del Procuratore presso la Corte dei conti *quale organo esponenziale dell’interesse generale della collettività nazionale e delle comunità locali al buon andamento ed all’imparzialità della P.A. nel settore degli interessi erariali* e quindi alla qualificazione della spesa. Ed il prossimo Convegno di Varenna sarà dedicato dal consiglio a questi temi per proporre l’attuazione.

Il Consiglio sta peraltro lavorando ad una risistemazione del settore della crisi degli enti territoriali per cercare di dare anche in quel segmento un ruolo centrale alla istituzione con la creazione di un giudice della crisi pubblica. Il tema è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno alla luce degli arresti della Consulta. Oggettivamente il tema dei dissesti va ricondotto nell’area della serietà anche da parte del legislatore. Sono stati indicati tre Presidenti delle sezioni di controllo nel tavolo in corso con il Mef per elaborare norme condivise.

Un ruolo decisivo la Corte sta avendo sulla corretta realizzazione **della spending review** da un lato incalzando l'obbligo normative all'uso di centri comuni e dall'altro controllando l'uso virtuoso degli stessi.

All'inizio di questo 2020 ha completato il suo lavoro il gruppo di magistrati sulla spending costituito dal Consiglio nel 2019 per quanto riguarda i centri comuni. La *revisione della spesa pubblica* ossia *l'insieme dei procedimenti volti a migliorarne* l'efficienza e l'efficacia si basa sulla sistematica analisi e valutazione della pubblica amministrazione nelle strutture organizzative e nella sua definizione e gestione.

Il *Rapporto finale* che abbiamo pubblicato come Quaderno della Rivista n. 1 2020 con la mia Introduzione - per il quale va il ringraziamento ai valorosi magistrati che lo hanno realizzato - rappresenta un esempio emblematico di quanto può essere ancora fatto dalla Corte anche su questo versante in quanto *depositaria di un patrimonio di conoscenze meritevole di essere non solo applicato ma anche divulgato nell'interesse istituzionale della Repubblica*.

Infine, il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti il 6 novembre 2019 ha adottato una risoluzione sulla riforma della Giustizia tributaria mettendo *“a disposizione della comunità repubblicana le competenze peritali ed esperienza settoriale per concorrere alla buona fattura della legge allo scopo di garantire la migliore tutela degli interessi diffusi legati all'amministrazione della giustizia tributaria”*. Ed in particolare ha evidenziato che: *“Occorre individuare una soluzione che contemperi le varie esigenze e l'attuale assetto costituzionale mantenendo le attuali Commissioni tributarie provinciali e regionali con gli attuali giudici tributari in un ruolo ad esaurimento e reintegrarli via via con magistrati della Corte dei Conti destinati allo speciale ruolo tributario”*.

Nonostante la chiarezza della risoluzione sono seguiti numerosi documenti di organi associativi e articoli di stampa che hanno offerto una lettura difforme dall'effettivo contenuto della risoluzione adottata e dalle intenzioni sottese.

In particolare si è erroneamente affermato che la Corte aspirasse alla esclusiva attribuzione della giustizia tributaria con eliminazione del filtro di garanzia della Cassazione. Inoltre si è segnalato un ipotetico pericolo *di orientarla in questo modo a preservare gli interessi dell'Erario e del Fisco a scapito dei cittadini contribuenti*.

Ciò ha reso opportuno uno specifico chiarimento avvenuto con l'adozione di un apposito ordine del giorno per ricordare che la Corte dei Conti è al servizio dello "Stato comunità" e dello "Stato Ordinamento" e non dello "Stato apparato" e che alla Magistratura contabile è stata sempre riconosciuta dalla Corte costituzionale, *la neutralità, terzietà, imparzialità ed indipendenza a tutela della legalità e a favore dei cittadini, per l'effettiva realizzazione di quei "diritti inviolabili dell'uomo", come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" che trovano nella correttezza della spesa e nell'effettività e legalità delle entrate la premessa della "imparzialità dell'amministrazione"* (art. 97, commi 1 e 2). La Corte dei conti è Istituzione "*super partes*", ossia doppiamente neutrale, rispetto allo Stato-ordinamento (art. 114 Cost.). Come d'altra parte dimostra l'attività giurisdizionale che la Magistratura svolge da sempre nella delicatissima materia dei "diritti sociali", *relativi alle pensioni civili, militari e di guerra*. La giurisdizione è amministrata nel pieno rispetto della legalità repubblicana, ivi compreso del principio "*no taxation without representation*".

Quanto alla ulteriore valorizzazione del ruolo la giurisprudenza delle sezioni unite della cassazione, sulla base della riforma Madia sta finalmente riconoscendo la giurisdizione esclusiva sulle società in house e quella concorrente sulle altre che per troppi anni sono state utilizzate solo per violare patti di stabilità e procedure di evidenza pubblica trasformandosi da strumento di efficienza in strumento di protezione. Sarà poi la volta di dare impulso a controllo e giurisdizione sulle "fondazioni bancarie" che gestiscono immensi patrimoni di origine pubblica mimetizzandosi in nature soggettive fintamente private. Ma ciò che rileva è la natura pubblica del danno.

Si badi bene nel contempo, la Corte intercetta ed indirettamente valorizza e stimola la buona amministrazione portata avanti con quotidiano impegno silenzioso da tanti amministratori, da tanti dirigenti e da tanti operatori pubblici capaci. La responsabilità amministrativa non sanziona l'errore giustificabile, nella convinta consapevolezza che anzi l'errore è compagno inevitabile dei percorsi crescita.

La Corte dei conti si trova insomma di fronte a nuove sfide e ha il dovere di dare voce alle istanze provenienti dalla società tutta.

Non mi rimane, quindi, che ringraziarvi e rinnovare i miei più appassionati auguri di buon lavoro e di un proficuo anno giudiziario.