

Scuola superiore della Magistratura
Struttura di formazione decentrata della Corte di Cassazione

Riparto delle giurisdizioni ed effettività delle tutele

Aula virtuale Teams
26 maggio 2021, ore 14.30

SALUTO
Guido Carlino
Presidente della Corte dei conti

Buon pomeriggio a tutti i presenti.

1. Desidero esprimere il mio apprezzamento per l'iniziativa di oggi, che si pone in linea con il dialogo già da tempo avviato tra le magistrature nell'interesse del Paese.

Porgo il mio saluto al primo Presidente della Corte di Cassazione, Pietro Curzio, al Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi e al Procuratore generale della Cassazione Giovanni Salvi.

Ho accolto con piacere l'invito a questa Tavola rotonda organizzata dalla Struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione che, grazie all'aula virtuale Teams, ha riunito qualificati rappresentanti delle magistrature ordinaria, amministrativa e contabile, unitamente a tutti gli altri operatori del diritto, interessati alla delicata materia oggi in trattazione.

Saluto e ringrazio i coordinatori dei lavori e gli illustri relatori che con i loro contributi offriranno spunti al dibattito, le cui conclusioni sono rimesse al Presidente emerito della Corte costituzionale Mario Rosario Morelli, che saluto cordialmente.

2. Questo prezioso momento di collaborazione è meritevole di grande attenzione sia per il suo alto profilo istituzionale, sia perché richiama le finalità che hanno ispirato il *Memorandum tra le giurisdizioni* del 2017, che costituisce una tappa importante nel processo di cooperazione fra le Corti del nostro Paese e che ha segnato un punto di partenza per un nuovo modo di intendere, in maniera integrata, il servizio giustizia da rendere ai cittadini.

Per effetto della complessità dell'ordinamento giuridico, caratterizzato da una incredibile moltiplicazione delle fonti e da ipertrofia normativa, si rivela, infatti, di vitale importanza garantire l'effettività della tutela giurisdizionale, ben scolpita non solo nella

nostra Carta costituzionale (artt. 113 e 24 Cost.), ma anche nella CEDU, quale imprescindibile strumento di protezione dei diritti individuali.

La cooperazione tra ambiti giurisdizionali nasce dal profondo convincimento del rilievo che assume la condivisione dei problemi comuni, considerata la vasta area di interconnessione che esiste tra tutti i plessi, ferme restando le specifiche attribuzioni delle SS.UU. della Corte di cassazione, nell'ordinamento nazionale, e della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima quale garante dell'unità dell'interpretazione del diritto europeo, e quindi partecipe del sistema di nomofilachia, e con la quale è ormai indispensabile instaurare una costante interlocuzione, in considerazione della cogenza di principi posti dal diritto di matrice sovranazionale.

L'evento di questo pomeriggio viene a collocarsi proprio sulla traccia della continua collaborazione e del proficuo scambio di esperienze concrete, imperniato sulla trattazione di una materia molto sensibile nell'offerta del servizio giustizia, quale il riparto di giurisdizione, resa ancora più stimolante dagli spunti di riflessione recati dalle recenti novità normative e dagli ultimi orientamenti giurisprudenziali.

Certo, l'obiettivo è alto e non si presenta semplice, ma sicuramente invita a sondare le possibili misure operative concertate tra le varie magistrature, ovviamente nel rispetto della sfera di autonomia che le connota.

Il rafforzamento sempre maggiore dei raccordi tra le pluralità di giurisdizioni previste dal disegno costituzionale consente di non lasciare alcun vuoto nella tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini, verso la piena realizzazione di quella effettività tanto ricercata, misurata dalla capacità del giudice di garantire a ogni individuo l'integrità della propria sfera di diritti e interessi.

A tal fine, acquistano centralità la perimetrazione delle distinte competenze dei diversi ordini di magistratura e l'opera di razionalizzazione del sistema e dei rapporti tra i giudizi, condizioni necessarie per garantire la effettività della funzione giudiziaria e, quindi, per l'affermazione di valori fondamentali del nostro ordinamento.

La collaborazione e il dialogo tra i plessi giudiziari sono pertanto valori irrinunciabili e l'individuazione esatta dei confini delle singole giurisdizioni costituisce un percorso difficile, ma essenziale, da realizzare attraverso una visione scevra da pregiudiziali corporative e finalizzata soltanto a realizzare un sistema Giustizia che contribuisca alla affermazione della certezza del diritto, valore essenziale della nostra comunità.

3. Nella brochure di presentazione dell'odierno seminario si afferma che la giurisdizione deve ricercare la effettività della tutela attraverso la individuazione del plesso maggiormente rispondente al soddisfacimento della situazione giuridica soggettiva che tale tutela reclama.

Pertanto, va al riguardo osservato che la magistratura contabile svolge funzioni di giurisdizione e controllo poste a presidio dell'equilibrio economico finanziario dell'intero settore pubblico e dell'integrità delle pubbliche risorse e, in definitiva, del buon andamento della pubblica amministrazione, e si muove a salvaguardia piena ed effettiva della finanza pubblica, garantendo non solo un efficiente e corretto utilizzo delle risorse, ma anche la qualità dei servizi resi nei diversi contesti territoriali.

In particolare, sul versante della giurisdizione, la concentrazione davanti al giudice della Corte dei conti della tutela degli interessi finanziari pubblici ne garantisce l'effettiva protezione che raggiunge la maggiore efficacia nell'area dell'illecito erariale atipico, affidato alla clausola generale di responsabilità.

La giurisdizione contabile è stata caratterizzata negli ultimi anni dalla estensione dei propri confini, grazie a lungimiranti arresti giurisprudenziali, condivisi dalla Corte di cassazione, ed è stata finalmente dotata di una disciplina processuale che, nel quadro dei principi del giusto processo, ha temperato il rispetto delle garanzie difensive con le esigenze di tutela degli interessi finanziari pubblici, caratterizzati dall'elemento funzionale del soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale.

Contorni non ancora adeguatamente delineati si rilevano tuttavia per talune questioni che certamente costituiranno oggetto di disamina nella odierna tavola rotonda: tra queste, la problematica del c.d. *doppio binario*, che viene in evidenza in ipotesi di concorso tra l'azione della procura erariale e l'azione civile di danno promossa in sede civile o penale dalla amministrazione danneggiata. Le Sezioni unite, sul punto, ritengono non individuabile un conflitto di giurisdizione, ma una mera interferenza di giudizi, risolvibile soltanto attraverso un divieto di duplicazione risarcitoria a fronte di sentenza definitiva.

È auspicabile, pertanto, un intervento legislativo, sia per evitare di aggravare ingiustamente soggetti destinatari di distinte ma sovrapponibili azioni giudiziarie sia per

escludere l'applicazione, in presenza di analoghe situazioni, differenziati regimi normativi della responsabilità.

La Costituzione repubblicana, nell'optare per la pluralità delle giurisdizioni, ha tracciato l'autonomia e la riserva di competenza giurisdizionale della Corte dei conti, quale giudice specializzato nella materia della contabilità pubblica, senza tuttavia definire e precisarne gli ambiti concettuali, anche se nella visione dei padri costituenti era comunque pacifico che essa ricomprendesse le regole di acquisizione e di gestione dei mezzi finanziari, mediante i quali la pubblica amministrazione persegue e realizza i propri fini istituzionali attraverso l'operato dei soggetti che amministrano il denaro e il patrimonio pubblico.

La giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica disciplinata dall'articolo 103 della Costituzione, nel tempo ha maturato rilevanti rinnovamenti, considerati dal codice della giustizia contabile del 2016, che raccoglie in un organico corpo normativo un più adeguato assetto procedurale.

L'ambito di giudizio in cui opera la giurisdizione contabile, tesa non solo alla repressione di condotte illecite ma anche all'importante funzione di deterrenza, si è coerentemente allargato, arricchendosi, con riguardo agli altri giudizi in materia di contabilità pubblica, individuati dalla più recente legislazione, di interpretazioni giurisprudenziali della Corte costituzionale e della Corte regolatrice recepite dal codice.

Resta aperto, *de iure condendo*, l'ingresso ad altre materie, sempre comunque collocabili nella vasta sfera della finanza pubblica, secondo la previsione contenuta nell'art. 172, lett. d) del codice di giustizia contabile.

4. I percorsi interpretativi sviluppati dalla Corte di cassazione in ordine alla individuazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile ai fini del riparto sono stati caratterizzati da notevole sensibilità nella percezione degli interessi garantiti dalla Corte dei conti, soprattutto a seguito dell'epocale processo di riforma del settore pubblico iniziato a partire degli anni '90 del secolo scorso.

Tale processo di riforma, caratterizzato da una intensa produzione legislativa mossa anche dall'urgenza di contrastare il proliferare di situazioni di malaffare (siamo negli anni della c.d. tangentopoli), ebbe l'obiettivo di mutare il volto della pubblica amministrazione stessa, attraverso una nuova cultura che attribuiva maggiore risalto ai risultati dell'azione

amministrativa, in termini di efficacia e di efficienza, piuttosto che alla mera legittimità dell'atto o del procedimento.

In quegli anni fu attuato il decentramento regionale della giurisdizione contabile che portò il giudice contabile e il pubblico ministero presso di esso, a operare sul territorio, ove più forte era avvertita la necessità di strumenti di contrasto alle condotte illecite e a ogni forma di spreco delle risorse pubbliche.

Il rinnovato impegno giudiziario della Corte dei conti sul territorio comportò un aumento esponenziale delle azioni esercitate dalle Procure regionali nel perseguire illeciti erariali addebitabili a soggetti operanti in ambiti organizzativi sino ad allora ritenuti estranei alla giurisdizione contabile, quali gli enti pubblici economici ovvero le società partecipate o, ancora, i privati percettori di contribuzioni pubbliche nell'ambito di programmi di spesa della p.a.

E fu proprio in relazione a tali realtà organizzative della p.a. che la giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione ha svolto un ruolo fondamentale nel quadro delle garanzie obiettive per la correttezza della gestione del pubblico denaro, nell'ottica della difesa uniforme dei diritti e delle garanzie processuali, concorrendo ad assicurare la certezza del sistema.

5. Concludo rilevando che la certezza del diritto, di cui si ha davvero bisogno in un Paese come il nostro, gravato da una continua sovrapposizione di norme sempre più complesse e non sempre esaustive o chiare, va perseguita mediante la costante armonizzazione dell'esercizio della funzione nomofilattica e attraverso la cooperazione tra le Corti superiori, sia nazionali che sovranazionali, per consentire la formulazione di regole comuni intese a soddisfare le ineludibili esigenze di giustizia in un ordinamento, come il nostro, ispirato al principio di unità che va raggiunto anche con la concreta applicazione giudiziaria.

Il dialogo tra le giurisdizioni superiori italiane sta attraversando un florido momento e la Corte dei conti intende continuare a offrire, con rinnovato impegno, il proprio contributo per migliorare il funzionamento e la qualità del sistema di giustizia a beneficio dei cittadini, che sono i veri utenti finali, al fine di conservare e alimentare la loro fiducia nel diritto, quale strumento per prevenire e risolvere i conflitti e orientare i comportamenti della comunità.