



Il controllo della Corte dei conti quale garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione

Desidero, innanzitutto, salutare e ringraziare il Presidente della Corte dei conti per avere consentito l'organizzazione di questo importante convegno, dal grande valore simbolico, in una delle più belle città d'Italia.

Saluto le autorità, i colleghi e tutti gli ospiti intervenuti.

Il tema a me affidato concerne il ruolo delle funzioni di controllo della Corte dei conti a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione.

Un ruolo, mi sia consentito evidenziarlo da subito, che trova fondamento nella nostra Costituzione ove la Corte dei conti è inserita, sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma), sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, secondo comma).

Ne resta stabilita così, la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse rivestito dalla magistratura contabile.

In entrambe le funzioni la Corte opera, infatti, come garante terzo del

buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione. Se, come abbiamo avuto modo di sentire dagli interventi che mi hanno preceduto, la responsabilità erariale non costituisce un elemento esterno all'esercizio dei poteri pubblici, ma viene introiettata all'interno del principio del buon andamento, come componente strutturale, garantendo che l'erogazione delle prestazioni e dei servizi pubblici persegua i fini determinati dalla Costituzione e dalla legge, parimenti, attraverso le funzioni di controllo la Corte dei conti è chiamata a perseguire le medesime finalità, accompagnando le fasi dell'agire amministrativo, sempre in qualità di organo magistratuale neutrale, autonomo ed indipendente.

Infatti, se la previsione di un sistema di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche, il cui fine ultimo è corrispondere all'esigenza generale di garantire la collettività rispetto al corretto uso delle stesse, è elemento endemico di ogni Stato democratico, la terzietà garantita dal ruolo magistratuale della Corte dei conti è una caratteristica propria del nostro sistema che assume un particolare rilievo, in ambito internazionale, rispetto alle altre Istituzioni Superiori di Controllo (tanto nell'area del Comitato di contatto dei Presidenti dei Paesi dell'Unione Europea e di EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions, quanto, su scala mondiale, nell'ambito INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions), ma che, soprattutto, ha consentito, negli

anni, di mantenere e consolidare il controllo a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, adeguandosi all'evolversi della società e dei mutamenti dell'ordinamento.

Tanto, in due direzioni, non opposte, ma fra loro convergenti.

In primo luogo, rafforzando il ruolo di ausilio nei confronti dei diretti rappresentanti del popolo, divenendo le camere elettive le principali e naturali destinatarie dei risultati dei controlli della Corte dei conti e consentendo alla collettività un sindacato diffuso sulla gestione delle risorse pubbliche.

In secondo luogo, rispondendo negli anni, quale unico magistrato speciale della contabilità pubblica, ed in particolare del bilancio (come tale costituzionalmente riconosciuto), alle esigenze di rafforzamento di un controllo esterno e neutrale sugli equilibri di finanza pubblica, adeguando i presidi posti in essere alla dimensione finanziaria che il principio di imparzialità e buon andamento dei poteri pubblici hanno assunto nel tempo.

Mi sia consentito, al riguardo, una brevissima digressione per inquadrare meglio questi principi, proprio al fine di meglio apprezzare l'imprescindibile ruolo della Corte dei conti nel garantirne l'attuazione nell'esercizio dell'azione amministrativa.

Come noto, nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione, all'imparzialità ed al buon andamento è stata dedicata gran parte dell'attenzione dottrinale, prevalendo, in

linea generale l'orientamento volto a individuare i due valori come parte di un unico principio, per Giannini un'endiadi, volta a sancire il divieto di favoritismo sia nell'attività funzionale che in quella organizzativa.

Il principio di imparzialità si pone, dunque, in concorso con quello di buon andamento, come: fondamento della separazione tra politica e amministrazione (Corte cost., sent. n. 390 del 2008); presupposto di continuità dell'azione amministrativa e di giusto procedimento; base per il riconoscimento della procedimentalizzazione dell'agire amministrativo (Corte cost., sentt. nn. 40 e 135 del 1998).

Ma quel che preme maggiormente sottolineare, in questa sede, è l'evoluzione del pensiero giuridico che ha segnato il passaggio da una lettura prettamente programmatica della formulazione costituzionale, al riconoscimento della sua giuridicità, identificandola inizialmente con il dovere di buona amministrazione, per poi vedere affermarsi una vera e propria corrispondenza concettuale tra buon andamento ed efficienza, con effetti non solo sotto il profilo organizzatorio ma anche funzionale.

La giuridificazione del canone dell'efficienza, attuata sul fondamento del principio di buon andamento e imparzialità, si è poi mossa in parallelo con la progressiva affermazione dell'equilibrio di bilancio come principio cardine delle politiche pubbliche e delle relazioni interistituzionali.

Diversi fenomeni, quali il graduale allargamento dello Stato sociale

e del perimetro pubblico, la crescente diversificazione delle modalità di intervento pubblico in economia, l'evoluzione dell'assetto istituzionale multilivello e il progressivo sviluppo del processo di integrazione europea, hanno determinato una progressiva espansione del ruolo politico, sociale e giuridico del bilancio pubblico, che, da semplice strumento contabile, è divenuto fondamentale strumento di espressione e garanzia dei fondamentali valori di uguaglianza, solidarietà, equità, autonomia, unità dell'ordinamento giuridico.

Ciò perché l'equilibrio finanziario costituisce il presupposto per la sostenibilità delle politiche pubbliche, e in particolare delle politiche economiche e sociali, requisito indispensabile per la realizzazione dei diritti di cittadinanza.

Nel contempo, si è presa coscienza di come un ottimale utilizzo delle risorse disponibili sia indispensabile per lo sviluppo economico e sociale del Paese e costituisca il presupposto per l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" sanciti dall'art. 2 Cost.

Nell'individuare i tratti salienti del principio di buon andamento nella PA non posso non richiamare, dunque, quello dell'equilibrio di bilancio, che ritroviamo negli artt. 81, 117, 119 e, soprattutto, nell'art. 97 della Costituzione. La loro rinnovata impostazione ha consentito di rivitalizzare l'interesse al buon andamento dell'amministrazione, ora indissolubilmente correlato alla sana gestione finanziaria nel

conseguimento anche dell'importante obiettivo dell'equilibrio intergenerazionale.

In questa prospettiva, equilibrio di bilancio, ottemperanza ai vincoli finanziari e alle regole di coordinamento, sana gestione in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica, diventano principi convergenti verso la realizzazione di una nozione di interesse pubblico aggiornata alla nuova consistenza delle esigenze di matrice nazionale ed europea che emergono e si impongono all'ordinamento giuridico.

Ecco, dunque, le ragioni che hanno determinato l'innescarsi di un processo di riconfigurazione del principio di buon andamento, incentrato sul profilo della economicità e della legalità finanziaria, che ha reso necessario anche un adeguamento del sistema dei controlli, esigenza rispetto alla quale la Corte dei conti si è dimostrata pronta, incrementando la tipologia delle funzioni svolte, nonché, in alcuni casi la natura delle stesse, assicurando, in ogni caso, attraverso il sindacato di legalità sull'attività finanziaria e sulla gestione patrimoniale, da parte di un giudice terzo e indipendente rispetto alla pubblica amministrazione, il giusto temperamento tra le esigenze della legalità e quelle del buon andamento dell'azione amministrativa.

La Corte costituzionale ha fornito un autorevole avallo alle diverse previsioni legislative che, nel tempo, hanno ampliato l'ambito e l'incidenza delle competenze della Corte di conti.

A cominciare dalla nota sentenza n. 29 del 12 gennaio 1995, ove la Consulta, alla luce dell'incremento dei centri di spesa pubblica conseguente al decentramento, ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'estensione del controllo della magistratura contabile, garante della corretta gestione delle risorse collettive.

E' stato sancito, in tale occasione, un concetto che è alla base anche di tutta l'evoluzione successiva: la capacità espansiva delle funzioni di controllo della Corte dei conti dipende strettamente dall'ambito, soggettivo ed oggettivo, della gestione dei fondi pubblici e, dunque, dal perimetro della stessa contabilità pubblica.

Pertanto, oltre ai controlli espressamente previsti dalla Costituzione - di legittimità sugli atti del governo e sulla gestione del bilancio dello Stato, oltre al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria -, trovano fondamento nella norma costituzionale di base (art. 100 Cost.), nonché nell'articolo 97 (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'articolo 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'articolo 119 (coordinamento della finanza pubblica) della Carta, anche altre forme specifiche di controllo introdotte da leggi ordinarie.

Tutto il controllo sulla gestione del denaro pubblico trova quindi la sua legittimazione nella Costituzione, *“quale base abilitativa per l'istituzione Corte dei conti all'esercizio del controllo del percorso del denaro pubblico, nel segno dell'economicità, dell'efficacia e della proficuità della sua gestione, in ogni momento, sotto ogni aspetto e soprattutto dovunque esso*

si trovi”.

In particolare, le funzioni assegnate alla magistratura contabile nei confronti delle regioni e degli enti locali sono state ridisegnate per corrispondere, secondo un ormai consolidato orientamento della Corte Costituzionale, oltre che ad ovvie più persistenti esigenze di controllo su soggetti con maggiore autonomia di spesa, anche ad esigenze di coordinamento di finanza pubblica.

Negli ultimi anni, dunque, la necessità di rendere più effettivi i controlli sulla gestione delle pubbliche amministrazioni ha trovato nella Corte dei conti le condizioni per poter rispondere a tali nuove esigenze con la propria preesistente struttura organizzativa radicata sul territorio, e le cui attività sono suscettibili di coordinamento attraverso la Sezione centrale delle autonomie, nonché portate a fattor comune attraverso le analisi svolte dalle Sezioni centrali che riferiscono al Parlamento nazionale.

Le nuove e più penetranti funzioni previste dal legislatore hanno trovato il pieno riconoscimento di una base costituzionale in diverse sentenze della suprema Corte, che ha riconosciuto in capo alla magistratura contabile, la titolarità esclusiva del sindacato finanziario sui bilanci.

Si tratta di forme di controllo che la Consulta ha qualificato come appartenenti al genus legittimità-regolarità che, potendo coinvolgere situazioni soggettive, si caratterizza per un procedimento di natura paragiurisdizionale, ove, particolare attenzione è data al rispetto del

contraddittorio, e che si manifesta in decisioni morfologicamente più assimilabili alle sentenze che ai referti propri del controllo sulla gestione.

Un altro profilo di particolare interesse che nel recente decennio ha caratterizzato le funzioni di controllo della Corte italiana è quello rivestito dai rapporti sempre più proficui con analoghi organi in campo europeo ed internazionale, con relazioni sempre più incisive. E' costante la stretta collaborazione con la Corte dei conti europea, organo con il quale negli anni si sono cementati gli interscambi in attuazione del principio cooperativo previsto dall'articolo 4 del TUE, principio che ha avuto diverse applicazioni, sia attraverso l'ampia assistenza a tali Istituzioni, ai sensi dell'articolo 287 del TFUE, nei controlli sui fondi comunitari svolti in Italia, sia promuovendo azioni di controllo congiunto su specifiche rilevanti materie.

Mi avvio alle conclusioni.

Dopo oltre 160 anni dalla sua istituzione la Corte dei conti è chiamata ancora a svolgere un ruolo centrale ed imprescindibile nell'esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali che la Costituzione le intesta, per assicurare la tenuta e l'equilibrio dei conti pubblici e garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

È un ruolo che oggi più che mai alla Corte dei conti chiedono il Paese, l'Europa, le istituzioni, le amministrazioni e gli enti pubblici, gli amministratori e i funzionari pubblici, ma soprattutto i cittadini, in nome e nell'interesse dei quali - non lo dobbiamo mai dimenticare

noi magistrati, ma non lo devono mai dimenticare neppure il Governo e il Parlamento, e, in generale, la politica - siamo chiamati quotidianamente a svolgere le importanti e delicate funzioni che ad essa intesta la Costituzione.

La Corte dei conti, infatti, oltre che un presidio di legalità, e segnatamente di legalità finanziaria, è, e deve essere percepita, come un presidio di democrazia al servizio dello Stato Comunità, esercitando in posizione di autonomia, di indipendenza e di terzietà, e cioè con tutte le guarentigie di una magistratura, le funzioni che la Costituzione le assegna nell'interesse del Paese, delle stesse istituzioni e soprattutto dei cittadini.