

**Cerimonia celebrativa del 150° anniversario dell'istituzione della
Corte dei conti**

Introduzione del Presidente della Corte dei conti

- Luigi Giampaolino -

Palazzo del Quirinale
30 ottobre 2012

Signor Presidente della Repubblica,

Signor Presidente del Senato, Signor Presidente della Camera dei
Deputati, Signor Presidente della Corte Costituzionale, Signor Presidente
del Consiglio dei Ministri,

Autorità,

Signore e Signori,

Sono profondamente onorato e grato di esprimere, a titolo personale e
a nome della Corte dei conti tutta, la più viva e profonda riconoscenza a
Lei, Signor Presidente della Repubblica, per aver voluto ospitare nel
Palazzo del Quirinale la cerimonia celebrativa dei 150 anni della Corte dei
conti, dimostrando la Sua costante attenzione alla storia e all'attività delle
nostre Istituzioni e, nella specie, della Magistratura contabile.

Istituita nel 1862, in luogo delle istituzioni di controllo dislocate negli
ordinamenti preesistenti (a Torino, a Firenze, a Napoli e a Palermo), la

Corte dei conti ha attraversato l'intera storia dell'ordinamento italiano, dall'*incipit* dell'unificazione alla sua evoluzione repubblicana e alla sua proiezione europea.

L'Istituto e le sue vicende portano, quindi, il segno delle trasformazioni che sono state impresse all'ordinamento dalle diverse costituzioni dell'Italia unita: vicende che vanno dalla prima collocazione della Corte all'interno di un assetto liberal-parlamentare – in cui la funzione della Corte era identificata come servizio ai poteri di bilancio propri del Parlamento – all'affermarsi dell'Esecutivo come centro del sistema e, quindi, come referente del controllo sull'amministrazione esercitato dalla Corte; fino a giungere all'approdo e al radicamento in Costituzione – successivamente rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001 – dei valori sui quali si fondano le sue attribuzioni di controllo e giurisdizionali.

Sotto quest'ultimo profilo, la fisionomia e le funzioni della Corte e, insomma, le invarianti della sua collocazione nella rete delle istituzioni democratiche sono quelle che tutt'ora risultano dalla Carta costituzionale del 1947.

Con essa, non solo l'Istituto venne al più alto livello della gerarchia delle fonti ed il Costituente non si limitò al mero recupero del disegno originario di una Corte in proficuo e positivo rapporto con il Parlamento.

Accadde, invece, qualcosa di più e di diverso.

La Corte venne appieno inserita nel circuito istituzionale del nuovo regime democratico-parlamentare con una serie di rilevanti conseguenze: non soltanto la *restituzione* all'Istituto, dopo la parentesi del periodo

fascista, delle sue funzioni di controllo in diretta relazione referente verso il Parlamento, ma la proclamazione dell'*autonomia* della Corte dal Governo, la garanzia dell'*indipendenza* dei componenti della Corte, l'affermazione dei suoi poteri di controllo – come *longa manus* del Parlamento – sia (a preventivo) sugli atti “del Governo”, sia (a consuntivo) sulla gestione del bilancio dello Stato da parte dell'amministrazione e del Governo, i quali al Parlamento e, in ultima analisi, alla comunità debbono rispondere e dar conto.

Ma di qui, anche, una relazione di sostanziale ausilio al Governo, che è – e non può che essere – il primo interessato alla legalità e all'efficienza della spesa, alla probità dei suoi amministratori e funzionari, alla speditezza e alla trasparenza delle pubbliche gestioni.

Il tutto, nel segno e sul presupposto di una prerogativa concettuale e istituzionale – quella dell'*ausiliarietà* – che solo in quanto costituzionalmente garantita consente di sostenere, da un lato, la rigorosa separazione fra poteri di controllo della Corte e poteri di indirizzo sull'amministrazione intestati ai competenti vertici politici; dall'altro lato, l'estraneità e la non interferenza della Corte nei processi decisionali degli apparati amministrativi, con riguardo all'ordine delle loro competenze e responsabilità.

Inoltre, proprio in quanto oggetto di garanzia costituzionale, l'"ausiliarietà" della funzione di controllo ne implica la necessità, nel senso – ha spiegato la Corte costituzionale – che il suo esercizio non è suscettibile di essere menomato o inciso da atti o comportamenti di

qualsiasi altro organo, compresi quelli costituzionalmente ausiliati (Corte Cost. 14 luglio 1989, n. 406).

Più piana l'intestazione alla Corte di una funzione giurisdizionale in tema di contabilità pubblica che il Costituente recepì dopo un memorabile confronto che si svolse sul tema della unità della giurisdizione e che, comunque, in seguito, necessitò di una maggiore individuazione.

L'attuazione del nuovo statuto costituzionale conferito alla Corte soffrì inerzie e incertezze comuni ad altre parti della Costituzione, ma si giovò appieno del "disgelo istituzionale" che si attuò a partire dagli anni sessanta.

La prima giurisprudenza costituzionale sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, le crescenti "pressioni" sulla spesa pubblica dovute alle trasformazioni della struttura economica e alla progressiva affermazione dei diritti del *welfare*, l'istituzione delle regioni (e, poi, le regionalizzazioni successive alla prima) determinarono all'interno della Corte la consapevolezza che occorresse sviluppare un sistema di controlli incentrato su valutazioni che andassero oltre le verifiche della conformità di atti a norme di legge, spingendosi a misurare – in linea con la dinamicità, i tempi e l'effettività richiesti a una moderna amministrazione – l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica: la prospettiva era, ancora una volta, quella originaria (1862), raccolta ed elevata a potenza dalla Costituzione, di adiuvare il Parlamento nel sindacato sull'attività del Governo e dell'amministrazione, segnalandogli gli interventi necessari a

migliorare – date le dimensioni dei fabbisogni rispetto alla “capienza” dei bilanci – i rapporti qualitativi e quantitativi fra risorse, obiettivi e risultati.

La riforma degli anni ‘90 conferì alla Corte dei conti una posizione centrale nell’assetto dei controlli: una posizione che consentiva di qualificarla – ebbe a dire la Corte costituzionale – come organo al servizio dello Stato-ordinamento, “garante imparziale” dell’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico, nonché della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità. Organo, quindi, di controllo e di garanzia per tutti i livelli istituzionali nei quali si articola la Repubblica (lo Stato, le regioni, gli enti locali), poiché da tutti indipendente e verso tutti in rapporto di ausiliarità ai fini della coesione del sistema finanziario.

E’ in quella riforma che trova le sue radici un nuovo tipo di interlocuzione che, da allora, si è sviluppato con il Parlamento e con il Governo: attraverso l’analisi dei documenti di bilancio, con la valutazione delle politiche di entrata e di spesa, con l’impostazione dei grandi provvedimenti di riforma (dalla struttura dei bilanci pubblici al federalismo fiscale, alla *spending review*), con lo scrutinio sistematico della nuova legislazione di spesa sotto il duplice profilo della quantificazione degli oneri e delle coperture finanziarie.

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha, poi, completato il quadro della riforma, rafforzando ulteriormente il ruolo della Corte come organo di garanzia per tutte le componenti della

Repubblica, stavolta sotto il profilo della più efficiente ed equa allocazione-redistribuzione e gestione della ricchezza comune.

In questo senso, i controlli della Corte fanno ormai parte del complesso sistema di equilibri che governano, in diretta attuazione costituzionale, l'assetto del federalismo.

La giurisdizione della Corte, dal canto suo, originata dall'antico e tutt'ora valido giudizio di conto - richiamato, anzi, di recente, dai magistrati della Corte a rinnovata vitalità - si è evoluta anch'essa sul fondamento di sentenze della Corte Costituzionale e della Suprema Corte di Cassazione.

Essa ha seguito l'espandersi dell'intervento pubblico nell'economia ed ha configurato sempre più l'istituto della responsabilità amministrativa, della quale la Corte conosce, come istituto di garanzia dei valori costituzionalmente tutelati (artt. 81, 97, 119 Cost., anche come di recente novellati) e da essa, in senso moderno, sempre più avvertiti.

In tal modo, la responsabilità amministrativa, da singole fattispecie conosciute dalla Corte, veniva, anzitutto, sussunta nella più organica fattispecie della responsabilità civile dove l'elemento del danno era evidenziato e si riempiva, col tempo, di sempre più articolati contenuti fino a configurarsi come danno finanziario inteso in senso lato. Ma, intanto, a questa fattispecie generale, dalla legislazione erano aggiunte altre ipotesi sanzionatorie tipizzate, sì che l'istituto della responsabilità amministrativa si presenta ora in una variegata configurazione.

La storia recente della Corte è quella che il Parlamento sta scrivendo in questi giorni, con norme che accrescono il ruolo dei controlli e della giurisdizione ai fini di una maggiore coesione e produttività della spesa pubblica, in un momento di grave difficoltà economica e finanziaria, ma anche di crisi della politica come “attività di servizio”.

Vi è, in queste norme, un forte accento di austerità e di rigore nell’uso e nella finalizzazione delle risorse e del patrimonio collettivi, con la Corte che è chiamata ad offrire un contributo straordinario – e “a forze immutate” – sul fronte delle alterazioni, delle distorsioni e delle degenerazioni che, in assenza di sufficienti “sensori”, hanno infiltrato e devastato molti luoghi della pratica democratica.

E’ caratteristica precipua dei controlli e della funzione della giurisdizione, del resto, quella per cui la varietà e la complessità delle gestioni di pubblico denaro implicano modelli di controllo e forme di responsabilità non precostituiti o astratti ma, piuttosto, capaci di affrontare pragmaticamente situazioni nuove; situazioni che, specie se impreviste o inattese, vanno aggredite con strumenti adeguati all’urgenza di adottare, secondo l’ordine delle competenze e delle responsabilità, politiche e amministrative, le conseguenti misure correttive o repressive.

Posso, quindi, assicurare tutto l’impegno dell’Istituto nello sforzo di ripristinare la correttezza e la trasparenza di gestioni rimesse a organismi e figure soggettive alle quali non si estendeva, finora, la competenza di controllo e di giurisdizione della Corte.

La storia recente offre anche un motivo di riflessione sulla collocazione della Corte dei conti nel quadro, tutt’ora in movimento, della

governance economica europea. La prospettiva di una progressiva cessione di sovranità (peraltro già in atto) alle istituzioni europee autorizza a prevedere un ruolo di rilievo per l'Istituto nell'assetto dei poteri di controllo sulla finanza pubblica nazionale e sugli obiettivi ad essa imposti dall'Unione. Si aggiunga che una funzione indipendente di controllo è richiesta agli Stati da tutte le istanze eurocomunitarie che si occupano – sotto diversi profili – della crisi finanziaria e delle sue implicazioni all'interno dei singoli Paesi.

Esiste infatti una stretta correlazione tra le funzioni che la Corte dei conti esercita sul piano nazionale e gli effetti che si ripercuotono sul contesto europeo.

In un momento nel quale il baricentro delle decisioni si sposta al livello europeo, nell'ottica di costruire un effettivo sistema economico comune, è, quindi, necessario che il ruolo di garanzia delle Istituzioni superiori di controllo si estenda al piano sovranazionale.

Anche su questo fronte la Corte, che fa parte dell'INTOSAI ("International Organisation of Supreme Audit Institutions"), l'Organizzazione che raggruppa tutti gli Organismi Superiori di controllo dei Paesi dell'ONU ed i cui atti fondamentali, come la dichiarazione di Lima del 1977, furono redatti con il decisivo contributo italiano del nostro Presidente Antonino De Stefano, ha espresso, finora, contributi di informazione e di analisi per il Parlamento e per il Governo, in spirito di cooperazione al conseguimento degli obiettivi di risanamento finanziario e fiscale.

Né sono mancate occasioni nelle quali l'Istituto ha avuto modo di rappresentare, in sedi europee, le proprie valutazioni indipendenti sugli

andamenti e sulle prospettive della realtà economico-finanziaria nazionale, come nel recente Contact Committee dei Presidenti che si è tenuto in Portogallo lo scorso 18 e 19 ottobre.

Emerge, dunque, dalla Storia della Corte dei conti, il profilo di un'istituzione complessa che, pur nell'immutato rispetto del suo compito originario - provvedere cioè che il Potere politico ed amministrativo renda il conto del proprio operato, specie nel campo finanziario, ai cittadini e che rispetti la legge che è fonte e misura del suo potere - ha saputo adattarsi a tutte le mutazioni dell'ordinamento costituzionale e del più vasto quadro normativo sovranazionale, fino a diventare elemento indispensabile di un compiuto sistema democratico e punto di riferimento europeo ed internazionale nei processi di governo della finanza pubblica

Adattamento delle funzioni e delle strutture ai mutamenti costituzionali; ma fedeltà immutata ai valori per i quali la Corte fu istituita: il redde rationem dell'uso delle pubbliche risorse che sono sempre risorse altrui, la verifica dell'osservanza della legge nell'esercizio del pubblico potere.

Valori custoditi, con dedizione ed onestà di intenti, da una magistratura che uno dei suoi più esemplari Presidenti (F. Carbone) definì "colta, serena, integerrima" e che tale ambisce a rimanere.