

**IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI AL SERVIZIO
DELLA COMUNITÀ NELLE EVOLUZIONI DELLE SUE FUNZIONI.
LA FUNZIONE DI CONTROLLO**

Maria Teresa Polito ()*

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Sviluppo delle funzioni di controllo.* – 3. *Nuove prospettive dei controlli.* – 4. *La Corte dei conti italiana nello scenario europeo ed internazionale.* – 5. *Brevi note conclusive.*

1. *Premessa*

Considero un privilegio essere qui oggi ed aver contribuito all'organizzazione di questo importante evento, a cui la presenza del Presidente della Repubblica dà un rilevante prestigio.

È emozionante ripercorrere i 160 anni di vita della Corte dei conti nella sede di Palazzo Reale, così importante per la vita della città. Esso ha costituito per tre secoli, un centro di potere della famiglia sabauda, rappresentandone la residenza fino al trasferimento della capitale, nel 1865, prima a Firenze e poi a Roma, in quest'ultima città la monarchia Sabauda si insediò al Quirinale.

Questo Palazzo per i suoi pregi artistici, dal 1997, è stato inserito nel Patrimonio dell'Unesco.

Non vi era luogo più adatto per celebrare la ricorrenza dei 160 della Corte dei conti.

La Corte dei conti fu istituita con il r.d. 14 agosto 1862, n. 800, e si insediò a Torino il 1° ottobre 1862, nella sede di via Bogino 6, nel "Palazzo del debito pubblico", immobile non lontano da qui, andato distrutto per i bombardamenti dell'ultima guerra, nel luogo dove ora sorge la Biblioteca Nazionale. In tale sede ha operato fino al 1865, successivamente, a seguito del trasferimento della capitale d'Italia, prima a Firenze e poi a Roma, si è avvicinata in tali città.

Il Presidente della Corte ha già spiegato le ragioni di questa iniziativa e l'importanza cruciale che la conoscenza delle proprie origini riveste per lo sviluppo di una istituzione sottolineando come la ricerca delle radici rafforzi il senso di appartenenza e la responsabilità dei suoi componenti, legando insieme i contributi delle diverse generazioni in un filo ideale, ma indissolubile, fra continuità ed innovazione.

Il convegno, approfondendo lo studio del proprio passato, accanto ad uno spaccato storico dell'epoca, vuole offrire spunti di riflessione anche sull'attuale ruolo che la Corte dei conti riveste, nell'ambito del sistema costituzionale, che inserendo la Corte fra gli organi ausiliari, ha dedicato ad essa gli artt. 100 e 103 della Costituzione.

La presenza degli illustri relatori è l'occasione per un qualificato approfondimento sullo sviluppo delle funzioni, valutando nel presente l'utilità del ruolo rivestito dalla Corte nell'interesse della collettività, ed è stimolo per ulteriori suggestioni sull'apporto evolutivo che l'istituto può ulteriormente fornire.

La sessione odierna è dedicata al controllo.

2. *Sviluppo delle funzioni di controllo*

Nella sua relazione il prof. Rosboch, in precedenza, ha sottolineato alcuni profili importanti evidenziabili dalla legge istitutiva, fra cui l'ampia autonomia di cui godevano, fin dalle origini, i componenti della Corte dei conti e la lungimiranza che ne ha accompagnato l'istituzione, prevedendo che a presidio di tale importante funzione fosse assicurata l'inamovibilità dei magistrati, legati non più al governo del sovrano, ma agli organi costituzionali, in specie al Parlamento.

Si costituiva così una magistratura autonoma e di alto profilo tecnico, ben inserita nel bilanciamento fra i poteri delineati dallo Statuto (1).

Anche il cambio di nome da Camera dei conti sabauda a Corte dei conti non è solo un cambiamento di facciata ma sottolinea un radicale cambio di prospettiva. L'avvento dello Stato liberale di tipo costituzionale comporta un diverso sistema di legalità sui conti, basato su un organo "tecnico dotato di autonomia e indipendenza" (2).

Quindi, anche allora la Corte dei conti, come organo di garanzia della veridicità dei conti, non era considerato un organo amministrativo, ma un organo giudiziario le cui funzioni traevano origine nella delegazione che il Parlamento le aveva affidato.

(*) Presidente della Sezione di controllo per il Piemonte della Corte dei conti.

(1) Già nel 1852 lo stesso Cavour aveva richiamato la necessità di procedere alla concentrazione di tutta la materia del controllo preventivo e consuntivo in un'unica magistratura inamovibile. La sostanziale continuità fra la Corte dei conti del Regno di Sardegna e quella del Regno d'Italia si inserisce in tale completo disegno politico-istituzionale guidato dallo statista piemontese.

(2) V. M. Rosboch, *La Corte dei conti unitaria: fra continuità e innovazioni*, in questi *Quaderni*, 2020, 3, 9.

La Corte viene a collocarsi, per le sue caratteristiche di terzietà, come vero e proprio giudice “naturale” dei conti seppure in materie caratterizzate da una certa specialità (3).

Sono evidenti, quindi, i tratti innovativi rilevabili nella richiamata legge istitutiva n. 800/1862.

È, altresì, importante ricordare la ragione per la quale si pervenne alla costituzione della Corte dei conti, rilevabile nelle parole del Ministro delle finanze, Quintino Sella. «Compiuta la grandiosa opera di riunificazione del debito pubblico era necessario creare un “tutore” di quest’ultimo, era necessario cioè garantire la veridicità dei fenomeni finanziari, essi infatti, ricapitolati nel bilancio e nel conto consuntivo, dovevano essere sottratti ad ogni sospetto, così che l’affidabilità del debito fosse piena» e ciò si otteneva con il carattere magistratuale dell’organo, chiamato a garantire la veridicità di quei dati. Ragioni, quindi, non dissimili da quelle odierne che oggi ne giustificano la sua esistenza, in stretta connessione con lo Stato democratico e con il principio di rappresentatività che ha trasformato i sudditi in cittadini.

Secondo la l. n. 800/1862, la Corte svolgeva la propria attività con il controllo preventivo sui decreti reali e sugli atti ministeriali di natura finanziaria, sui mandati e sugli ordini di pagamento, esercitava il controllo a posteriori su tutte le spese pubbliche, la vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche e si occupava del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato.

Tali controlli sono stati svolti dalla Corte dei conti per diversi anni.

Nel tracciare in modo estremamente rapido la linea evolutiva dei controlli in tutto questo lungo arco temporale, è possibile individuare almeno tre distinti periodi.

Il primo, fino all’avvento della Costituzione, caratterizzato dall’entrata in vigore del t.u. n. 1214/1934, atto che nel sostituire la legge istitutiva n. 800/1862, ha sostanzialmente riprodotto le tipologie di controllo e le modalità di svolgimento previste da tale legge, seppure accentuando l’ausiliarietà del controllo nei confronti del Governo (art. 2 t.u. n. 1214/1934) (4).

L’avvento della Costituzione, con gli artt. 100 (5) e 103, ha confermato tale assetto, attribuendo alla Corte, i controlli di legalità sulle amministrazioni pubbliche, sia nella forma del controllo preventivo di legittimità che successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ed individuando, con riguardo alla giurisdizione in materia di contabilità pubblica, una riserva assoluta di legge.

La Costituzione ha assegnato alla Corte dei conti un ruolo di ausiliarietà, prevalentemente rispetto al Parlamento. Tale ruolo ha subito un ampio sviluppo grazie all’interpretazione evolutiva che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha assegnato alle funzioni di controllo.

Va poi individuato un secondo periodo che va dal 1994 fino al 2011, caratterizzato dall’avvento delle leggi nn. 19 e 20/1994, interessato da ampie riforme, con una radicale riduzione del controllo preventivo di legittimità ai soli atti tassativamente determinati e con il trasferimento del controllo ad un momento successivo, rispetto all’adozione dei provvedimenti, indirizzato a valutare la gestione con parametri aziendalistici.

La l. n. 20/1994 ha poi esteso il controllo della Corte dei conti a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni e gli enti locali, superando in tal modo la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica con una interpretazione evolutiva dell’art. 100 della Costituzione, rafforzata dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

Ma la scelta legislativa contenuta in tali disposizioni, volta a ridurre i controlli di legalità ed a prevedere forme di autocorrezione spontanea da parte degli enti, ha dovuto tener conto della successiva evoluzione dei limiti imposti alla finanza pubblica dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, tra cui, in particolare, l’obbligo annuale per gli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

In tale ampio ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l’equilibrio complessivo della finanza pubblica, va segnalata la riforma costituzionale, introdotta dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e la successiva legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131, riforme essenziali completate dall’istituzione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, alle quali è stato assegnato il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma,

(3) M. Rosboch, *op. cit.*

(4) La qualificazione data dalla Sezione III, denominata “*Gli organi ausiliari*”, in cui è inserita la norma, collocata nell’ambito della parte II, che si riferisce all’“*Ordinamento della Repubblica*”, e del titolo III della Costituzione, inerente a “*Il Governo*”, non appare pienamente conforme all’attuale ruolo di ausiliarietà svolto dalla Corte nei confronti del Parlamento, salvo a volere enfatizzare la funzione di controllo, strumentale all’affermazione della legalità e alla realizzazione di una corretta azione amministrativa e, pertanto, funzionale anche agli interessi istituzionali del Governo.

(5) “*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*”. Già in sede di Assemblea costituente emerse espressamente che la Corte dei conti dovesse operare a garanzia del corretto uso delle risorse appartenenti alla collettività, attraverso un controllo sull’utilizzo del gettito tributario e dei beni pubblici; in particolare, Costantino Mortati ebbe a rilevare l’importanza del controllo affidato alla Corte, da ritenersi funzionale anche per garantire l’uniformità interpretativa delle norme da parte della pubblica amministrazione.

secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.

In tale contesto è stato attribuito, dall'art. 7 della l. n. 131/2003, alla Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare "il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 287, T.fue (già art. 248 del Trattato Ce), in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi "in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo".

Il quadro ha avuto un ulteriore importante sviluppo con la l. n. 266/2005, art. 1, cc. 166 ss. Con tali norme è stato previsto che gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie, trasmettono annualmente alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Tale legge ha assicurato una stretta relazione fra i controlli interni, posti in essere dai revisori dei conti e le sezioni regionali di controllo, attraverso la predisposizione da parte della Corte medesima delle linee guida annuali, a cui devono attenersi i revisori nella compilazione dei questionari e ha assegnato alla Corte dei conti, anche sulla base di dette relazioni, una funzione di accertamento del conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, le sezioni regionali della Corte dei conti segnalano, con specifiche pronunce, dette irregolarità agli organi rappresentativi dell'ente, perché adottino idonee misure correttive.

In attuazione di tale disciplina, la Corte costituzionale ha richiamato, in diverse sentenze, i compiti di cui è investita la magistratura contabile a cui spetta la titolarità esclusiva del sindacato finanziario sui bilanci, in quanto opera come "organo ausiliario" dello "Stato ordinamento". Alla Corte dei conti è attribuito "*il controllo sugli equilibri economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della repubblica in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81-119 e 120 Cost.) ed ai vincoli derivanti dall'Unione europea (artt. 11, 117, c. 1, Cost.) equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico*" (6).

Una terza fase è individuabile nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, legge che ha inserito in Costituzione il principio di pareggio/equilibrio di bilancio, modificando gli artt. 81 e 97, quest'ultima norma richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, a cui è indirizzato l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Il carattere cogente delle norme costituzionali impone il divieto di indebitamento in assenza dei presupposti di legge e obbliga primariamente a dare copertura con risorse proprie (principio di copertura), e sotto altro aspetto, sancisce l'obbligo di sostituzione delle coperture illegittime o mancanti mediante l'assestamento del bilancio (7) assicurando l'equilibrio dinamico. Il ricorso al debito è ammesso, nel principio di sostenibilità (artt. 81 e 119, c. 6, Cost.) solo per spese d'investimento.

Alla riforma costituzionale indicata ha fatto seguito il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213. Il menzionato provvedimento legislativo è stato emanato in tempo di piena crisi finanziaria, a cui ha fatto seguito la l. 24 dicembre 2012, n. 243, c.d. legge rinforzata, che ha attribuito il controllo sugli equilibri alla Corte dei conti (artt. 9 e 20). In tale contesto è importante ricordare che il d.l. n. 174/2012, all'art. 1, c. 5, ha attribuito alle sezioni regionali di controllo il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni a statuto ordinario, analogamente a quanto già avveniva per quello dello Stato e per i rendiconti delle regioni a statuto speciale.

Il medesimo provvedimento legislativo ha reso più incisivo il controllo sugli enti locali, prevedendo, all'art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, la possibilità di interdire, preventivamente, spese inserite nel bilancio di previsione e non coperte correttamente, qualora l'amministrazione, a seguito dell'accertamento di gravi irregolarità, con specifica pronuncia, non abbia posto in essere le misure correttive o le stesse siano insufficienti e/o inadeguate.

Individuata in tal modo la misura interdittiva a carattere speciale, nel blocco della spesa, la nuova tipologia del controllo è inserita a pieno titolo nell'alveo della categoria dei controlli di legittimità.

Il d.l. n. 174/2012 ha, poi, rafforzato i controlli della Corte dei conti sugli enti in crisi finanziaria prevedendo, all'art. 243-*quater*, uno specifico controllo sui piani di riequilibrio approvati dall'ente e volti a ripristinare, in un determinato arco temporale, gli equilibri del bilancio, al fine di superare la situazione di crisi finanziaria ripianando il disavanzo. Le norme hanno, inoltre, attribuito un controllo periodico sull'andamento del piano, attraverso i monitoraggi semestrali, tale controllo risponde all'esigenza di un intervento rapido e tempestivo prima che la devianza dal percorso di risanamento fissato, diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente.

Nella visione dei controlli finanziari, finalizzati al coordinamento della finanza pubblica e orientati ad assicurare la buona gestione dei conti pubblici da parte di tutti i livelli di governo, le sezioni regionali di controllo non operano più al servizio dell'ente territoriale controllato, in funzione di stimolo all'autocorrezione, ma nell'interesse alla legalità finanziaria dello Stato, in funzione dei vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine

(6) Corte cost. n. 60/2013, punto 5.2 del Considerato in diritto.

(7) Corte cost. n. 250/2013.

di assicurare l'equilibrio di bilancio nella gestione finanziaria (8). Pertanto, i controlli sugli enti territoriali, introdotti nel 2005 e poi potenziati con il d.l. n. 174/2012, sono riconducibili a controlli di legittimità-regolarità dei conti, attraverso l'applicazione di parametri normativi da cui discende una valutazione binaria, volta a definire la lesione della norma nella fattispecie concreta. *“Il suddetto controllo [...] è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea [...]. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 97, c. 1, 28, 81 e 119 Cost., che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento [...]. Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”*.

Tali controlli sono *“piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio e si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti”* (9). È evidente che, nel quadro evolutivo individuato, i parametri non si desumono più da discipline empiriche ma solo da norme giuridiche, in tal modo il giudizio del controllore è volto unicamente a garantire la legalità degli atti sottoposti e quindi è preordinato a tutelare il diritto oggettivo della garanzia dell'ordinamento (10). Tale controllo è perfettamente in linea con quanto la Corte costituzionale, nella sent. n. 226/1976, aveva indicato riferendosi al controllo preventivo di legittimità.

Dal quadro sopra descritto emerge con chiarezza che il legislatore, nel dettare le nuove regole del diritto del bilancio ha determinato un processo di adeguamento delle funzioni di controllo e di giurisdizione a una nuova nozione finanziaria di amministrazione pubblica in senso oggettivo, riconducendo gli artt. 100 e 103 della Costituzione entro un sistema di regole dell'ordinamento contabile coerente con quello dell'Unione europea.

In tal modo il riconoscimento del valore europeo del diritto del bilancio ha riposizionato il giudice contabile.

Si è così delineata una stretta correlazione tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale degli equilibri di finanza pubblica, con effetti che si riverberano sia sulla funzione di controllo che su quella giurisdizionale della Corte dei conti, da cui ne è derivata l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, al fine del rispetto dei conseguenti vincoli finanziari, derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

3. Nuove prospettive dei controlli

Nell'evoluzione dei controlli della Corte dei conti alle fasi descritte se ne può aggiungere una ulteriore più attuale che caratterizza gli anni più recenti, in linea con gli approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale e strettamente connessa con la natura attribuita al bilancio.

La Corte costituzionale ha, infatti, evidenziato che il bilancio è un bene pubblico (11) nel senso che è funzionale a rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia con riguardo all'acquisizione delle entrate che all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale, volto a confrontare il programmato con il realizzato. La Corte costituzionale ha posto, quindi, il tema della tutela dei soggetti che rispetto a tale bene hanno un interesse giuridicamente rilevante e sul modo in cui tale tutela debba essere garantita.

Il sistema contabile del bilancio, che deve essere ispirato ai caratteri della chiarezza, significatività, specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, deve consentire di individuare il rapporto esistente fra qualità e quantità delle risorse disponibili, in rapporto agli obiettivi in concreto programmati, al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici, conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Il bilancio non è più soltanto un insieme di dati contabili volti a dimostrare la solidità della gestione finanziaria dell'ente, ma, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, il bilancio ed i dati in esso contenuti sono riconducibili ad un essenziale momento di verifica fra il programmato e l'attuato, come espressione del principio di trasparenza, direttamente collegato al principio democratico. La Corte costituzionale ha sottolineato che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono rivolti a realizzare principi di solidarietà e di effettiva uguaglianza ed essi debbono tradursi in limiti a proseguire nel tempo disavanzi strutturali. Da cui la censura per leggi che scaricano oneri finanziari su esercizi successivi, violando così il principio di equità intergenerazionale che si traduce nell'obbligo di

(8) V. G. Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali, spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 3-4, 588.

(9) Corte cost. n. 60/2013, punto 4.2 del Considerato in diritto.

(10) Si richiamano i principi indicati dalla Corte costituzionale, in particolare in Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18.

(11) Corte cost. n. 184/2016. Si richiamano altresì Corte cost. nn. 80, 228 e 247/2017, n. 49/2018, e ord. n. 17/2019.

preservare adeguate opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo (12).

4. La Corte dei conti italiana nello scenario europeo ed internazionale

Un 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.

È costante la stretta collaborazione con la Corte dei conti europea, organo con il quale negli anni si sono cementati i rapporti di collaborazione, in attuazione piena del principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 4 Tue, che consiste nel dovere di porre in essere attività in grado di assicurare l'effetto utile del diritto comunitario con il comune intendo di preservare il principio della sana gestione finanziaria dei bilanci pubblici. In tal modo il richiamato principio ha avuto diverse applicazioni, sia attraverso l'ampia assistenza a tale Istituzione ai sensi dell'art. 287 Tdue, nei controlli sui fondi comunitari svolti in Italia, che promuovendo azioni di controllo congiunto su specifiche rilevanti materie. Questo costante confronto ha agevolato lo scambio di metodologie e di buone pratiche ed affinato i processi di affidabilità dei bilanci.

In materia di frodi comunitarie, si intrattengono da anni rapporti di collaborazione con l'Olaf-Ufficio della Commissione Ue, anche grazie ad una convenzione pluridecennale che oltre a regolamentare la stretta collaborazione nello svolgimento di indagini in materia di irregolarità e frodi comunitarie per la tutela degli interessi Ue, permette l'accesso alla banca dati della Commissione sulle irregolarità e frodi comunitarie, consentendo di effettuare importanti analisi sul rischio frodi relativamente alle fattispecie nazionali, verifiche rivelatesi molto utili per avviare azioni di prevenzione sui relativi fenomeni.

Vanno poi ricordati diversi controlli svolti come *external audit* con riguardo ad alcune Agenzie dell'Onu (Organizzazione delle Nazioni unite) fra cui: Cern, Icao, Itu, Icgeb, Icranet, Wmo (13) e la partecipazione attiva sia all'Intosai (*International organisation of Supreme audit institution*), all'Incosai (*International Congress organisation of Supreme audit institution*), all'Ocse (*Organizzazione e la Cooperazione per lo sviluppo economico*), in cui la Corte dei conti, nell'ultimo decennio si è fatta apprezzare nello scenario dei diversi *board* internazionali per il proprio contributo conoscitivo e metodologico.

5. Brevi note conclusive

A conclusione di questa rapida disamina dell'evoluzione dei controlli della Corte dei conti in tale lungo periodo vorrei offrire qualche elemento conclusivo.

Dagli elementi emersi, soprattutto nell'ultima fase, è evidente che il bilancio della Repubblica non è più una questione solo di procedure, di distribuzione dei poteri e di prerogative nel circuito Parlamento-Governo, ma è un tema più articolato e complesso che ha a che fare con l'effettiva realizzazione del progetto di democrazia pluralista della Costituzione, articolata su autonomie (artt. 5 e 114 Cost.) e su livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.).

In tal modo il bilancio diventa anche una questione di giustizia ed il controllo deve necessariamente farsi carico di tali rilevanti profili.

La Corte dei conti, quindi, non potrà sottrarsi a questa sua nuova e complessa missione di ausiliarità.

Le esperienze di altri Paesi dimostrano che non c'è un modello unico ed universale di controllo, vi possono essere istituzioni di controllo di natura burocratica, ma la loro intrinseca configurazione non consentirebbe di assorbire prerogative e compiti della Corte dei conti magistratura, quale si è consolidata nell'ordinamento italiano.

La Corte dei conti è tale perché è una magistratura, perché è una magistratura dei conti e della contabilità pubblica, perché unisce la funzione di controllo a quella giurisdizionale.

Le difficoltà del momento, l'aumento delle diseguaglianze, accentuano l'esigenza di tutela delle fasce più deboli della popolazione e sono necessari controlli che assicurino un'oculata spesa pubblica con meno sprechi e devianze per condurre ad una maggiore giustizia economica.

Anche sul fronte della corretta gestione dei fondi del Pnrr è forte tale esigenza, dove va preservata la sana gestione delle risorse assegnate dall'Europa all'Italia ed evitati sprechi, frodi e conflitti d'interesse. Anche questa è una nuova prospettiva nella quale si cimenterà nel prossimo futuro la Corte dei conti.

È quindi evidente che la sopravvivenza della Corte dei conti non è dovuta ad un privilegio ma ad esigenze reali di tenuta della finanza pubblica e complessivamente dal bilanciamento fra poteri, rinvenibili nella necessità di una giurisdizione obiettiva e di un controllo neutrale, indipendente ed imparziale sulla corretta utilizzazione e sulla spendita delle risorse, finalizzata a rispondere in tutti i settori della spesa pubblica ai bisogni della collettività. Tali funzioni sono essenziali nel sistema democratico per assicurare la piena osservanza dei principi di solidarietà e di uguaglianza.

(12) Fra le tante si richiama ancora Corte cost. n. 18/2019, cit.

(13) Si tratta delle seguenti Istituzioni: Organizzazione Europea per la ricerca nucleare (Cern), International Civil Aviation Organisation (Icao), International Telecommunication Union (Itu), International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology (Icgeb), International Center for Relativistic Astrophysics Network (Icranet), World Meteorological Organization (Wmo).

Quintino Sella, Ministro delle finanze dell'epoca, nel discorso d'insediamento della neonata Corte dei conti, il 1° ottobre 1862, sottolineava l'esigenza che all'unificazione dei territori seguisse l'unità della legislazione per uguagliare le condizioni dei cittadini qualunque sia la parte dell'Italia "*dov'ebbero nascita o tennero dimora*".

Già da allora nodo cruciale del Regno unitario era l'uguaglianza sostanziale.

* * *