

INQUADRAMENTO STORICO DELLE FUNZIONI ISTITUZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI. INTRODUZIONE

Angelo Buscema ()*

Un saluto al Presidente della Repubblica, alle autorità, ai presenti.

Signor Presidente della Repubblica,

la sua presenza, oggi, è per noi tutti un onore e, ancora una volta, la testimonianza della sua sensibilità verso questo Istituto, conferisce un significato ancora più profondo a questa ricorrenza, i 160 anni dalla istituzione della Corte dei conti.

Significativa è anche la sede in cui questa ricorrenza si svolge, Torino, città nella quale il 1° ottobre 1862 la Corte ha iniziato la sua attività, prima magistratura dell'Italia unita con giurisdizione sull'intero territorio nazionale, allo scopo di "eguagliare le condizioni dei cittadini" in qualunque parte del Paese si trovassero.

I riferimenti alla storia di questa Istituzione, alle sue origini, alle ragioni che hanno condotto alla sua introduzione nell'ordinamento giuridico sono essenziali per comprendere meglio la sua natura, la sua articolazione e il suo ruolo, le esigenze etiche, politiche e giuridiche che era chiamata a soddisfare non solo nell'esperienza passata ma – forse anche di più – nel momento storico attuale.

Nel conoscere o nel riscoprire le proprie origini si trovano le ragioni del proprio esistere e la Corte ha sempre guardato alle sue radici per mantenere viva la propria identità proiettando il suo ruolo nel futuro con spirito di continuità, innovazione e attenzione in una prospettiva futuristica.

La Corte dei conti ha rivestito e riveste un ruolo essenziale nell'ordinamento.

L'istituzione nel Regno d'Italia di questa magistratura venne ritenuta necessaria per soddisfare il bisogno di una "buona amministrazione finanziaria" che vigilasse sulla riscossione e versamento delle entrate nelle casse dell'erario e sull'impiego delle imposte votate dal Parlamento.

L'esistenza di tale organo era necessaria nella forma di governo dell'epoca – un governo assoluto qual era il Regno d'Italia – in cui non era configurabile alcun tipo di controllo da parte dei cittadini sulla legalità dell'azione pubblica.

La legge sull'istituzione della Corte dei conti del 1862 del neo costituito Regno d'Italia fu considerata "un argomento di tanta gravità che ben poche leggi furono più accuratamente studiate e più profondamente discusse nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento". Ed è proprio in sede di discussione parlamentare del progetto divenuto poi la legge n. 800/1862 che la Corte dei conti è stata definita quale "*longa manus*" del Parlamento ovvero "occhio della legislatura".

L'esigenza di dar conto della gestione delle risorse pubbliche in modo formale e solenne era infatti avvertita sin dai tempi più remoti, ragion per cui il controllo sulla finanza pubblica veniva affidato a supreme magistrature contabili alle quali era attribuito un ruolo di garanzia nei confronti dapprima del sovrano, poi delle istituzioni rappresentative e, in seguito, della collettività. Emergeva con chiarezza la tendenza ad abbinare le materie di contabilità pubblica alla giurisdizione per il contenuto sostanzialmente economico del contenzioso amministrativo. Tale elemento è il precursore della successiva scelta del legislatore costituzionale di conservare l'attribuzione in capo alla Corte dei conti delle funzioni di controllo e giurisdizione.

Alla magistratura contabile è stata riconosciuta autonomia e indipendenza, tema di estrema attualità.

Nello scorso mese di settembre si è tenuto al Palazzo della Consulta un incontro di studio tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale in cui si è discusso il tema dell'indipendenza del corpo magistratuale, nonché l'esigenza dell'indipendenza del giudice, particolarmente avvertita proprio con riguardo alla Corte dei conti.

L'assenza di qualsiasi rapporto di subordinazione verso gli organi della pubblica amministrazione è garanzia essenziale sia per la tutela dell'interesse patrimoniale indisponibile dell'ente pubblico, che non assume la veste di parte in causa nel giudizio, sia per una effettiva imparzialità nei riguardi dell'operatore pubblico. L'esigenza di assicurare la funzione di garanzia dell'ordinamento attraverso un controllo esterno, neutrale e disinteressato, preordinato alla tutela del diritto oggettivo e garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive non può essere soddisfatta se non da una magistratura indipendente.

Ricordo un fondamentale passo tratto dalla risoluzione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 12 marzo 1946 che, alla vigilia delle elezioni dei deputati alla Costituente, ha voluto chiarire che "attiene all'essenza stessa dello Stato democratico e giuridico fissare e garantire i limiti dei suoi poteri comunque espliciti nella molteplice sfera di sua competenza e che la Corte dei conti, sin dalle origini, ebbe il crisma inconfondibile di organo costituzionale dello Stato, quale istituto indipendente dal potere esecutivo, che dal popolo, e per esso dal Parlamento, deriva la sua funzione di sindacato sull'osservanza delle leggi e sul regolare impiego del pubblico denaro da parte dell'amministrazione dello Stato, ed al popolo, per lo stesso tramite, dà la certezza dell'adempimento, denunciando le eventuali infrazioni ed

(*) Giudice della Corte costituzionale.

omissioni, che tale sua funzione, esclusiva ed inderogabile, la pone al di sopra e al di fuori di ogni raffronto od equiparazione con le varie forme di vigilanza e di controllo”.

Sono parole e concetti importanti, antichi, ma, anche, incredibilmente moderni.

Fin dalla sua istituzione alla Corte dei conti venne riconosciuta un'ampia sfera di azione che comprendeva quattro diverse funzioni: il riscontro finanziario; il sindacato di legittimità sui decreti reali; un potere di amministrazione attiva in materia di pensioni degli impiegati statali; alcune funzioni giurisdizionali da svolgere con le forme e con le garanzie richieste per la retta amministrazione della giustizia.

Queste attribuzioni si intrecciavano tra di loro e avevano tutte l'obiettivo di realizzare la legalità degli atti finanziari.

La sinergia tra la funzione giurisdizionale e quella di controllo della Corte dei conti, ulteriormente potenziata, oggi, con l'entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile, si è consolidata negli anni in un disegno unitario a tutela degli interessi erariali e, conseguentemente, dei cittadini.

Sull'articolo 100 della Costituzione si fonda il controllo esercitato dalla Corte dei conti; esso prevede un controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, un controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Dell'esito di tali controlli la Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere.

Tra i controlli assume una importanza particolare la parificazione del bilancio.

La Corte dei conti, con l'esercizio del controllo che culmina con il giudizio di parificazione del rendiconto, garantisce alle comunità che la gestione delle risorse pubbliche versate dai cittadini per rispondere alle istanze sociali avviene in conformità alla legge, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, tenendo conto della loro limitatezza, e con la massima trasparenza.

La trasparenza dei conti pubblici assicura il rispetto della rappresentanza democratica e si risponde al diritto dei cittadini di essere informati e aggiornati correttamente sull'uso del denaro pubblico, una funzione di garanzia che scolpisce l'essenza della Corte e costituisce la sua stessa ragion d'essere.

Accanto ai controlli individuati in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, vi sono altre forme di sindacato, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale soprattutto nell'art. 97 e nei principi in esso codificati del buon andamento degli uffici pubblici e dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni; nell'art. 81, in particolare, nel rispetto degli equilibri di bilancio; nell'art. 117, c. 3, coordinamento della finanza pubblica; e nell'art. 119 Cost., relativamente al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La richiesta di legalità e di trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche che viene dalla collettività ha spinto nel tempo il legislatore a prevedere sempre nuove tipologie di controlli, anche ai fini dell'accertamento di eventuali deviazioni dall'interesse pubblico.

Quanto alla giurisdizione, tale competenza si sostanzia, in particolare, nell'esercizio della giurisdizione in alcuni ambiti quali il giudizio di conto, il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, i giudizi in materia pensionistica e i cosiddetti giudizi ad istanza di parte.

La cointestazione del controllo e della giurisdizione in capo a un unico organo ha suscitato un ampio dibattito in dottrina soprattutto sotto il profilo della necessaria perimetrazione e distinzione di ciascuna attività. È stato tuttavia evidenziato come l'intento del legislatore nel prevedere questo accostamento tra controllo e giurisdizione fosse rinvenibile nella tensione a conseguire la salvaguardia del corretto uso delle entrate erariali e la migliore erogazione dei servizi pubblici.

È di tutta evidenza, infatti, che un uso legittimo delle sostanze pubbliche, senza sprechi, senza distorsioni, permette alla pubblica amministrazione di erogare una maggiore quantità di servizi e che una corretta gestione delle risorse umane, finanziarie, strumentali, realizzabile attraverso una maggiore responsabilizzazione dell'operatore pubblico, consente di erogare servizi qualitativamente migliori a tutto vantaggio della collettività, del suo benessere.

Libertà e responsabilità sono due parole che non possono disgiungersi; non vi sarà mai una vera libertà se non vi è accanto vera responsabilità.

La Corte dei conti affonda le sue radici nella storia, ma si è adeguata al mutare degli eventi grazie a una visione dinamica; ha conformato la sua struttura, adeguandosi alle modifiche degli apparati amministrativi e burocratici centrali e sul territorio, e ai nuovi ambiti nei quali è stata chiamata a operare, sollecitata dai continui e incessanti stimoli provenienti sia dall'esterno – dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, dalle stringenti regole sul bilancio e dalle convenzioni internazionali – sia dall'interno, dalla crescente domanda di servizi qualitativamente più elevati e differenziati da parte della collettività.

La Corte dei conti rimane l'organo che, proprio attraverso la complessità ed eterogeneità delle sue funzioni, può soddisfare quell'esigenza di garanzia di buona amministrazione finanziaria che ancora oggi, o forse ancor più oggi rispetto al passato, è avvertita come essenziale in un ordinamento democratico.

Vorrei concludere con una frase di Camillo Benso conte di Cavour, pronunciata in questa città, Torino, che ha visto nascere la Corte dei conti e che considero quanto mai attuale in questo momento storico.

“Facciamo sì che tutti i nostri concittadini, ricchi e poveri, i poveri più dei ricchi, partecipino ai benefici della progredita civiltà, delle crescenti ricchezze, ed avremo risolto pacificamente, cristianamente il gran problema sociale ch'altri pretenderebbe scogliere con sovversioni tremende e rovine spaventose”.

* * *