

**Maria Teresa Polito**

Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte

**Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle  
funzioni**

**Torino 11-12 ottobre 2022**

Buon pomeriggio considero un privilegio essere qui oggi ed aver contribuito all'organizzazione di questo importante evento , a cui la presenza del Presidente della Repubblica da un particolare prestigio . E' emozionante ripercorrere i 160 anni di vita della Corte dei conti in un palazzo così importante per la vita della città costituendo questo palazzo antico un rilevante centro di potere della famiglia sabauda per tre secoli, Residenza fino al trasferimento della capitale nel 1865 prima a Firenze e poi a Roma dove la monarchia Sabauda si insediò al Quirinale. Questo Palazzo per i suoi pregi artistici dal 1997 è inserito nel Patrimonio dell'Unesco ).

Quale luogo più adatto per celebrare la ricorrenza dei 160 della Corte dei conti del Regno d'Italia? La Corte è stata istituita con il R.D. 14 agosto 1862, n. 800, ed insediatasi a Torino il 1° ottobre del 1862, nella sede di via Bogino, n.6, nel "Palazzo del debito pubblico", luogo non lontano da qui andato distrutto per i bombardamenti dell'ultima guerra , dove ora sorge la Biblioteca Nazionale, ed in tale sede ha operato fino al 1865 visto che da allora la capitale d'Italia fu trasferita a Firenze e poi a Roma. 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 ed assetto 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. Le relazioni degli illustri relatori, saranno occasione di approfondimento sullo sviluppo delle funzioni, valutando nel presente l'utilità della Corte medesima nell'interesse della collettività e quale l'apporto evolutivo che può essere ulteriormente fornito .

Questa sessione sarà dedicata alla funzione del controllo.

Il prof Rosboch ha sottolineato alcuni profili importanti evidenziabili dalla legge istitutiva. L'ampia autonomia di cui godevano i componenti a presidio della quale è stata posta l'inamovibilità dei magistrati legati più che al governo del sovrano, agli organi costituzionali, in specie al Parlamento.

Una magistratura autonoma e di alto profilo tecnico, ben inserita nel bilanciamento fra i poteri delineati dallo Statuto. Anche il cambio del nome da Camera dei conti sabauda a Corte dei conti non è solo un cambiamento di facciata ma evidenzia 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 ed indipendenza.

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.

La Corte viene a collocarsi, per le sue caratteristiche di terzietà, come vero e proprio giudice "naturale" seppure in materie caratterizzate da una certa specialità.

E' evidente che la legge istitutiva del 1862 è stata particolarmente significativa e innovativa.

E', altresì, importante, ricordare anche la ragione posta alla base della costituzione della Corte dei conti che può evincersi dalle parole del Ministro 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. Ciò si otteneva con il carattere magistratuale dell'organo, chiamato a garantire la veridicità di quei dati.

Con riguardo agli atti su cui si svolgeva il controllo, secondo la legge n 800/1862. essi consistevano: nel controllo preventivo sui decreti reali e sugli atti ministeriali di natura finanziaria (oltre a mandati e ordini di pagamento), nel controllo a posteriori su tutte le spese pubbliche, nella vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche, nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Compiti non dissimili la Corte ha svolto in materia di controlli per diversi anni.

Se si vuole tracciare in modo estremamente rapido la linea evolutiva dei controlli in tutto questo lungo arco temporale si può affermare la presenza di almeno **tre** distinti periodi.

**Il primo, fino all'avvento della Costituzione** in cui il TU del 1934/1214, atto che ha sostituito la legge istitutiva n 800/1862, ha sostanzialmente riprodotto le tipologie di controllo e le modalità di svolgimento previste dalla legge istitutiva, seppure accentuando l'ausiliarità del controllo nei confronti del Governo (art 2 T.U 1214/1934)

L'avvento della Costituzione, con gli artt. 100 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 ausiliarità prevalente nei confronti del 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**, dal 1994 fino al 2011, caratterizzato dall'avvento delle leggi nn. 19/94 e 20/94 interessato da ampie riforme, con una radicale riduzione del controllo preventivo di legittimità con 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 legge n. 20 del 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 poi 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, **la riforma costituzionale**, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e la successiva legge di attuazione n. 131 del 2003, hanno inserito il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, le quali hanno il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, 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 legge n. 131 del 2003** (cosiddetta La Loggia) **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**

Il quadro è stato completato dalla legge n. 266/2005, art. 1, commi 166 e seguenti, che ha previsto che gli organi degli Enti locali e delle aziende sanitarie di revisione economico-finanziaria trasmettono 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 sui bilanci di previsione e sui rendiconti 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 che **spetta alla Corte dei Conti la titolarità esclusiva del sindacato finanziario** sui bilanci in quanto **opera come organo " ausiliario " dello Stato ordinamento** (sent. n 60/2013) ***"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 (11, 117, primo comma 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"***. In tal modo **il riconoscimento del valore europeo del diritto del bilancio ha ricollocato il giudice contabile .**

**Una terza fase** è individuabile nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, della legge costituzionale 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. A tale riforma ha fatto seguito il d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012. Il menzionato provvedimento legislativo è stato emanato in tempo di piena crisi finanziaria, a cui ha fatto seguito **la legge n 243/2012, 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 della Regione**, 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) del d.l. n. 174 del 2012, la possibilità di interdire preventivamente spese inserite nel bilancio di previsione e non coperte correttamente, qualora l'amministrazione, a seguito di accertamento di gravi irregolarità con specifica pronuncia, non abbia posto in essere le misure correttive o le stesse siano insufficienti. Individuata in tal modo la misura interdittiva di blocco della spesa, la sua definizione riporta la nuova tipologia del controllo alla categoria dei controlli di legittimità ai quali appartiene.

Il d.l. n. 174/2012 ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sugli Enti in crisi finanziaria prevedendo, all'art. 243-*quater*, uno specifico controllo sui piani di riequilibrio finanziari pluriennali, 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, attribuito accanto all'approvazione iniziale del piano, anche 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.

**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.** 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 cioè preordinato a tutelare il diritto oggettivo della garanzia dell'ordinamento. 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.

**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.**

Nel passato decennio si sono poi accentuate le relazioni con analoghi organi europei ed internazionali, costante è stata la stretta e leale collaborazione con la Corte dei conti europea e, in materia di frodi comunitarie, si intrattengono rapporti di collaborazione con l'OLAF - Ufficio della Commissione UE, anche grazie ad una convenzione pluridecennale che permette l'accesso alla banca dati comunitaria su tale settore, consentendo di effettuare importanti analisi sul rischio frodi. Sono, inoltre, previste indagini comuni per la tutela dell'erario comunitario e nazionale. Vanno poi ricordate diverse *expertise* svolte dalla Corte dei conti in varie istituzioni Internazionali come *external audit* in cui la Corte nell'ultimo decennio si è fatta apprezzare per il proprio contributo conoscitivo e metodologico.

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 connessa con la natura attribuita al bilancio.

La Corte costituzionale ha, infatti, evidenziato che il bilancio è un bene pubblico 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. 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 disavanzi strutturali nel tempo. 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 preservare adeguate opportunità di crescita delle generazioni future**, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo.

A conclusione di questa rapida disamina dei controlli della Corte dei conti lungo tale arco temporale, vorrei rimarcare alcuni profili per poi offrire qualche conclusione. Dagli elementi emersi soprattutto nell'ultima fase è evidente che **il bilancio della Repubblica non è più una questione solo di procedure e 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 sulle autonomie (artt. 5 e 114 Cost.) e sui livelli essenziali delle prestazioni (art. 117 comma 2, lett. m), Cost.).**

**Sotto tale prospettiva, in linea con l'insegnamento della Corte costituzionale, 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 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 consolidatasi 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 la spesa pubblica necessita di controlli che assicurino un' oculata spesa senza dispersioni e devianze e conducano 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.

E' 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 del principio di solidarietà e di uguaglianza.

**Quintino Sella** Ministro delle finanze dell'epoca nel discorso d'insediamento della neonata Corte dei conti, 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 era l'uguaglianza sostanziale.