

LA CORTE DEI CONTI CON L'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA: L'EVOLUZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO

di *Maria Teresa Polito*

Sommario: 1. *La Corte dei conti del Regno d'Italia e la prima sede di Torino – a) La Corte dei conti prima del 1862 – b) Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 1862 – c) Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 2019.* – 2. *L'evoluzione dei controlli della Corte dei conti fra tradizione e innovazione – a) Dalle origini agli anni '90 – b) I controlli dopo la modifica del Titolo V della Costituzione – c) I controlli sugli equilibri di bilancio – d) Considerazioni di sintesi.*

Il mio intervento si compone di due parti distinte. La prima completa il quadro storico sviluppato dagli insigni relatori della mattinata che ci hanno rappresentato, in una compagine suggestiva, le funzioni e gli uomini delle origini della Corte dei conti, con l'individuazione dei luoghi dove la Corte dei conti del Regno d'Italia cominciò a svolgere le proprie funzioni. La seconda si occuperà invece dell'evoluzione dei controlli in questo lungo percorso dal 1862 ad oggi.

1. *La Corte dei conti del Regno d'Italia e la prima sede di Torino*

Quanto ai profili storici della collocazione della sede della Corte dei conti unitaria vorrei, innanzitutto, ringraziare il Presidente della Corte dei conti che ha stimolato la mia curiosità ed ha spinto me e l'ufficio (1) ad impegnarsi in una ricerca che desse certezza alle notizie su tale prima ubicazione.

La *Corte dei conti del Regno d'Italia* si insediava a Torino il 1° ottobre 1862, pochi mesi dopo la promulgazione della legge 14 agosto 1862, n. 800, che istituiva la Corte dei conti del Regno d'Italia, nel solco dei principi ispiratori dettati da Cavour.

Sono stati scritti molti testi ed affrontati ampi studi, anche all'interno del nostro istituto, sulla storia, le funzioni e l'evoluzione della *Corte dei conti* del tempo, ma le informazioni sulla sede e sulla sua collocazione nel tessuto urbano della Città di Torino sono ancora piuttosto scarse e frammentarie.

La ricerca delle radici rende partecipi degli sforzi che numerose generazioni hanno compiuto per lo sviluppo non solo di questo Istituto ma del Paese nel suo complesso. Ciò non può che contribuire a rafforzare la responsabilità e la consapevolezza di ognuno di noi, il cui contributo è posto al servizio delle Istituzioni favorendo il loro progredire verso il futuro.

In questa sede ritengo doveroso citare le indagini sull'argomento già documentate dall'Illustre collega Presidente di sezione Ignazio de Marco nel testo "*La Corte dei conti del Regno d'Italia ritorno alle origini*" che sono state di impulso ad ulteriori approfondimenti e ringraziare coloro che hanno collaborato alla ricerca.

La ricerca avviata è proseguita coinvolgendo diverse istituzioni piemontesi a cui va il mio speciale ringraziamento per il prezioso ausilio fornito, in particolare, all'Archivio di Stato di Torino, alla Direttrice dott.ssa Elisabetta Reale e alla dott.ssa Maria Gattullo, alla Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino, al Direttore dott. Guglielmo Bartoletti, al dott. Giovanni Saccani ed al dott. Franco Bergamasco, all'Agenzia del Territorio, al Direttore dott. Giovanni Galletto ed al dott. Massimo Bellin (da poco vincitore del concorso da referendario presso la Corte dei conti), alla Biblioteca storica della Città Metropolitana e al dott. Walter Canavesio.

(1) Con riguardo alla Sezione di controllo per il Piemonte è per me doveroso ringraziare i funzionari, dott. Federico Sola e dott. Giorgio Garelli per il considerevole aiuto fornitomi nella ricerca documentale.

La ricerca, come già richiamato, ha preso lo spunto da precedenti studi e si è avvalsa di una serie di riscontri effettuati sulla documentazione resa disponibile dall'Archivio di Stato di Torino, dalla Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino, dall'Agenzia del Territorio e dalla Biblioteca Storica della Città Metropolitana di Torino.

I vari Enti hanno contribuito non poco alla raccolta e verifica delle informazioni. L'Archivio di Stato, sulla base delle indicazioni di questa Sezione, ha direttamente effettuato un'analisi degli atti contenuti nel Fondo Genio Civile – versamento 1935-1936 – atti che successivamente sono stati messi a disposizione della *Corte dei conti*.

Il fondo (suddiviso in cartelle ed in fascicoli) contiene copioso materiale documentale relativo al periodo 1850-1870, afferente alle attività dell'allora Ministero delle finanze-Ufficio d'Arte per la cura e la gestione degli edifici pubblici, adibiti a sedi di uffici governativi in Torino.

L'archivio di Stato ha altresì reperito copia della guida "*Torino descritta*" di Pietro Baricco, edita nel 1869, nella quale sono riportate alcune informazioni sugli uffici della Corte dei conti.

La Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino ha fornito copia della Guida di Torino di G. Marzorati, pubblicata il 9 novembre 1864, nella quale si dà conto della collocazione degli uffici della Corte dei conti in Torino e del libro "*Alessandro Antonelli 1798-1888*" di Franco Rosso, edito nel 1989 (2), che fornisce ragguagli sugli edifici Antonelliani di Torino.

L'Agenzia del Territorio di Torino ha fornito una serie di mappe relative all'impianto urbanistico ottocentesco della Città.

La Biblioteca Storica della Città Metropolitana di Torino ha fornito copia del libro "*Il Collegio delle Province di Torino e la problematica architettonica antonelliana negli anni 1840*" di Franco Rosso, edito nel 1975.

a) *La Corte dei conti prima del 1862*

Da tempi remotissimi si attesta la presenza di una Camera dei conti presso la monarchia sabauda. Dal 1577 si registra una presenza permanente in Torino.

La Camera dei conti del Regno di Sardegna, soppressa con legge 30 ottobre 1859, n. 3705, aveva come sede il *Palazzo della Curia Maxima* sito nella attuale via Corte d'Appello e sede degli uffici giudiziari.

La documentazione reperita presso l'Archivio di Stato di Torino attesta che già dalla fine del 1859 l'*Ufficio d'Arte del Ministero delle Finanze* si attivava per trovare una nuova sede alla *Corte dei conti*, istituita con legge 30 ottobre 1859, n. 3706.

Un documento datato 1° dicembre 1859 (3), circa un mese dopo la promulgazione della legge istitutiva, ha per oggetto "*Corte dei conti – ricerche di locali per l'impianto della medesima*".

Si rammenta che si tratta della *Corte dei conti* del Regno di Sardegna stante la collocazione temporale anteriore alla proclamazione dell'Unità d'Italia, avvenuta il 17 marzo 1861.

Le ricerche di una sede idonea si indirizzarono da subito verso il *Palazzo del Debito Pubblico*, come attesta la minuta di una lettera diretta al Controllore generale, datata, 8 dicembre 1859, che, a seguito di un sopralluogo nello stesso Palazzo, affermava che "*nessun Palazzo demaniale di questa capitale sarebbe al giorno d'oggi più idoneo di quello suaccennato del Debito Pubblico per stabilirvi la Corte predetta*" (4).

Già nel gennaio del 1860 si provvedeva a sgomberare parte del *Palazzo del Debito*, occupato dal Museo Geopomico, dall'Istituto Tecnico e da altri Enti per fare posto alla *Corte dei conti* (5).

(2) Edito da Electa Milano.

(3) Documento tratto dall'Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

(4) Documento tratto dall'Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

(5) Ulteriore documento Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

Gli atti del Fondo archivistico Genio Civile attestano altresì che nel corso del 1860 vennero poste in essere una serie di attività finalizzate ad adeguare una parte dei locali presenti nel *Palazzo del Debito Pubblico* per essere destinati alla *Corte dei conti*.

I documenti attestano i lavori di ampliamento, di approntamento delle stanze, di posa di pavimenti “palchetti”, di provvista di mobili, di serramenti e di altro, destinati alla *Corte dei conti* (6).

La ricerca effettuata sui documenti conservati nell’Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile, versamento 1935-1936 – ha portato alla luce alcuni interessanti atti nei quali compare l’intestazione *Corte dei conti*.

Si ricorda infatti che con legge 30 ottobre 1859, n. 3705, fu soppressa la *Camera dei conti* e le sue attribuzioni in materia di contenzioso amministrativo furono devolute al Consiglio di Stato, nell’ambito del riordino della disciplina del contenzioso amministrativo piemontese.

Le attribuzioni giurisdizionali e di controllo in materia di contabilità furono attribuite alla neonata *Corte dei conti* istituita con la legge 30 ottobre 1859, n. 3706.

Si richiamano al riguardo due note ritrovate e datate rispettivamente 4 agosto 1860 e 17 giugno 1861.

La prima, anteriore all’unità d’Italia, riporta impresso lo stemma Sabauda ben visibile sopra l’intestazione.

La seconda, successiva di tre mesi alla proclamazione dell’Unità d’Italia, mostra una intestazione a stampa senza più alcun riferimento alla monarchia sabauda, in omaggio probabilmente al principio di “unitarietà” dell’amministrazione pubblica a cui mirava l’unificazione.

I numerosi documenti esaminati, relativi a lavori o forniture per l’adeguamento dei locali attestano con certezza che la sede predisposta per la *Corte dei conti*, prima del Regno di Sardegna e poi del Regno d’Italia, si trovava nel *Palazzo del Debito Pubblico* i cui ingressi erano ubicati sulla via Bogino ai numeri, diversamente indicati dai documenti esaminati, come n. 6 o n. 10.

Il compendio immobiliare era quello delimitato dalle vie Bogino, delle Finanze, d’Angennes e da piazza Carlo Alberto.

b) Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 1862

Il *Palazzo del Debito* era un compendio che si era sviluppato sull’area occupata dalle Scuderie reali, edificio che fronteggiava Palazzo Carignano, sulla piazza Carlo Alberto.

L’edificio era delimitato a Nord-Est da Via delle Finanze, a Nord-Ovest da Piazza Carlo Alberto, a Sud-Est da Via Bogino e a Sud-Ovest da via d’Angennes (7).

Le Scuderie reali, progettate nel 1790, ornate con una facciata monumentale neoclassica, si affacciavano su Piazza Carlo Alberto. Erano costituite da una lunga manica a due piani serrata da due alti padiglioni ai lati e da bassi fabbricati che affacciavano sulla retrostante via Bogino (8).

Quest’area, in periodo antecedente, intorno al 1840, era stata individuata per costruire il nuovo *Collegio per gli studenti delle province*, che in quell’epoca erano ospitati in un palazzo nella vicina piazza Carlo Emanuele II.

Carlo Alberto affidò ad Alessandro Antonelli il progetto per la costruzione del nuovo Collegio che prevedeva l’assimilazione delle preesistenti scuderie.

(6) Documento dell’Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

(7) Tali documenti sono rinvenibili in una pianta custodita nella Biblioteca storica della Città Metropolitana di Torino – Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”.

(8) Gli elementi architettonici descritti sono rinvenibili nella Biblioteca storica della Città Metropolitana di Torino – nel testo di Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”.

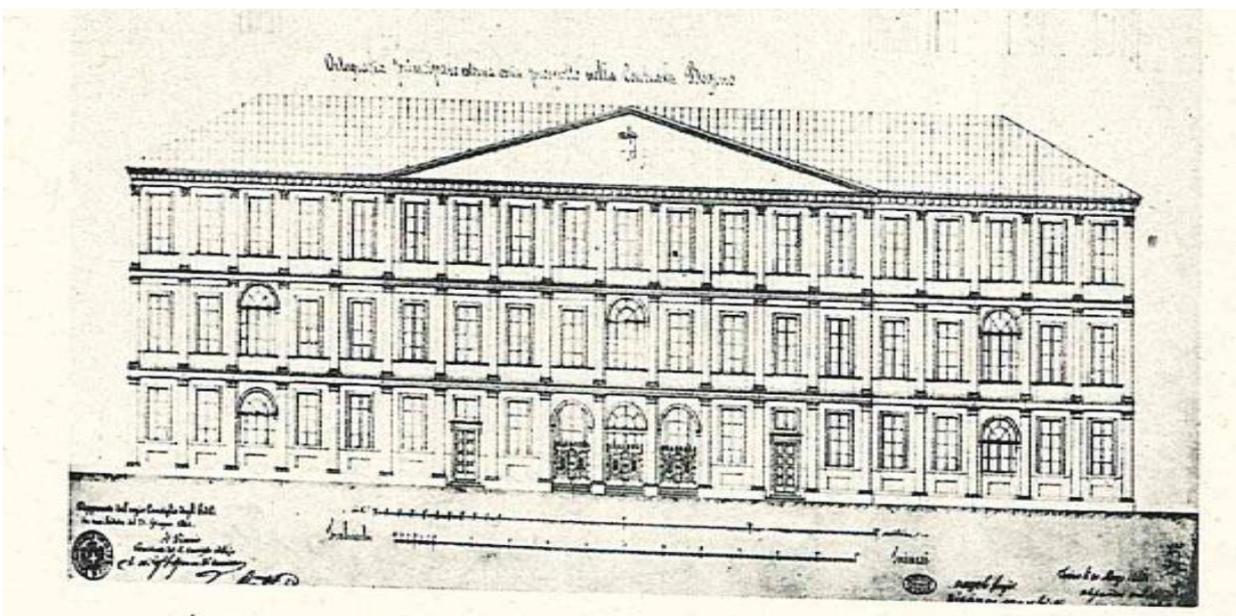
Il progetto veniva terminato nel marzo del 1843, ma, dopo essere stato esaminato dal governatore del Collegio, subiva un ridimensionamento e la versione definitiva era approvata nel giugno 1844.

I lavori di costruzione iniziarono nel mese di ottobre del 1844 e terminarono nel 1848.

A quel punto la destinazione, inizialmente prevista a *Collegio delle Province*, mutò e l'edificio, che aveva assimilato le antiche Scuderie Reali, delle quali manteneva la facciata monumentale su piazza Carlo Alberto, venne destinato ad alloggiamenti militari.

L'edificio, definitivamente completato e collaudato nel 1851, venne destinato alle Regie Finanze che lo trasformarono per insediarvi gli uffici del debito pubblico, delle contribuzioni dirette e le scuole tecniche.

Collegio delle Province poi Palazzo del Debito - Disegno dell'affaccio sulla via Bogino



Fonte: *Biblioteca storica della Città Metropolitana di Torino-Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”.*

La Fotografia che si riproduce di seguito è una delle rare immagini del *Collegio delle Province poi Palazzo del Debito pubblico* scattata intorno al 1920 (9).



Fonte: *Biblioteca storica della Città Metropolitana di Troino-Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”*.

Sul lato destro dell'immagine si può osservare l'affaccio su via Bogino, sul lato sinistro il tratto dell'edificio che affacciava sulla via d'Angennes ora via Principe Amedeo.

Sullo sfondo, a sinistra nell'immagine, si intravede Palazzo Carignano che affaccia su Piazza Carlo Alberto. Il *Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province* affaccia su Piazza Carlo Alberto, lato nascosto dell'immagine, con l'antica facciata delle Scuderie reali che è stata integrata dall'Antonelli nella nuova costruzione.

(9) Immagine custodita presso la Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino.

La *Corte dei conti*, che dall'agosto 1862 divenne *Corte dei conti del Regno d'Italia*, si collocò pertanto nell'edificio che vedeva il suo ingresso principale nella allora Via Bogino n. 6 insieme ad altri uffici governativi.

I numerosi atti relativi alle opere ed alle forniture ordinate per adeguare i locali alle nuove esigenze della *Corte dei conti* conducono ad individuare la collocazione al primo piano nobile dell'edificio dove doveva essere collocata almeno un'aula d'udienza.

Testimonianze univoche della collocazione in questo edificio si trovano anche nella *Guida di Torino di G. Marzorati* pubblicata il 9 novembre 1864 (10).

La guida riporta l'indirizzo della sede della *Corte dei conti* (Via Bogino n. 6) e l'elenco del personale, dal Presidente sino agli applicati di quarta classe ed ai volontari.

Come testimonia successivamente la guida, *Torino descritta da Pietro Baricco* del 1869, gli uffici della *Corte dei conti* furono trasferiti a Firenze nel 1865 e nel Palazzo di via Bogino n. 6 rimasero gli uffici della Direzione del Debito pubblico e della Cassa Depositi e Prestiti (11).

Ulteriore testimonianza della collocazione della sede della *Corte dei conti* del Regno d'Italia si ritrova in una Guida con annessa mappa della Città di Torino, edita nel 1864. La riproduzione è tratta da *Stefania Manassero – Tra emergenze nazionali ed esigenze locali: il trasferimento delle sedi ministeriali da Torino a Firenze* (12). La legenda della mappa riporta al n. 10) *Corte dei conti*, Cassa Depositi e Prestiti e Debito pubblico, confermando l'ubicazione in assoluta concordanza con tutte le fonti esaminate.

Quasi in contemporanea all'insediamento della *Corte dei conti del regno d'Italia* furono istituite, con Regio decreto del 21 settembre 1862, le *Commissioni temporanee per la revisione dei conti arretrati*, di competenza delle cessate Camere dei conti dei Regni annessi al Regno d'Italia.

A Torino la Commissione per la revisione dei conti arretrati, di competenza della Camera dei conti del Regno di Sardegna era situata in piazza San Carlo n. 2 (13).

c) Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 2019

Nel corso del secondo conflitto mondiale l'edificio Antonelliano fu gravemente danneggiato dai bombardamenti che colpirono duramente Torino.

Verosimilmente, sulla base di alcune testimonianze dirette, la porzione di edificio prospiciente a piazza Carlo Alberto con la facciata che fu già delle Scuderie reali rimase in piedi, mentre la porzione dell'edificio che affacciava su via Bogino fu irrimediabilmente distrutta. L'area, nel secondo dopoguerra, dopo aver sgomberate le macerie, venne adibita a mercato e fiere.

Negli anni '60, in continuità con l'impostazione antonelliana, fu progettato un nuovo e moderno edificio che sarebbe dovuto sorgere sul sedime del *Palazzo del Debito Pubblico* assimilando la facciata in stile neoclassico ancora presente sul lato di piazza Carlo Alberto.

Il moderno compendio ospita oggi la Biblioteca Nazionale Universitaria. Essa è delimitata a Nord-Est da via Cesare Battisti (già via delle Finanze), a Sud-Est da via Bogino, a Sud-Ovest da Via Principe Amedeo (già via d'Angennes) e da piazza Carlo Alberto a Nord-Ovest.

Attualmente sulla via Bogino, dove si trovava l'ingresso principale del *Palazzo del Debito Pubblico* e degli uffici della *Corte dei conti*, vi è il retro della Biblioteca Nazionale Universitaria ma, a differenza del passato, non è presente alcun ingresso.

(10) Documento custodito nella Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino a pp. 214 ss.

(11) Documento presente nell'Archivio di Stato di Torino.

(12) Stefania Manassero, *Tra emergenze nazionali ed esigenze locali: il trasferimento delle sedi ministeriali da Torino a Firenze*, in <www.storiadifirenze.org>.

(13) Elementi tratti dalla guida "*Torino descritta*" di Pietro Baricco, Torino 1869, già citata, pp. 313 e 314, Fonte Archivio di Stato di Torino.

2. L'evoluzione dei controlli della Corte dei conti fra tradizione e innovazione

Passo rapidamente alla seconda parte del mio intervento dedicato all'evoluzione dei controlli della *Corte dei conti*.

Sono rimasta profondamente colpita dalla chiara e perspicace lungimiranza con cui i padri fondatori avvertirono l'esigenza, nel 1862 (per la verità già nel 1852 Cavour lo aveva rappresentato), di costituire una magistratura indipendente che fosse tutore dei conti pubblici, la cui autonomia fosse ampiamente presidiata assegnando ai propri componenti la forma massima di indipendenza, l'ina-movibilità dei magistrati.

a) Dalle origini agli anni '90

La ragione d'essere della Corte fu perfettamente definita da Quintino Sella nel discorso d'inse-diamento del primo magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno, pronunciato il 1° ottobre 1862. 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.

È evidente che la magistratualità dell'organo è il requisito che assicura la massima indipendenza, in funzione della garanzia della veridicità delle sue affermazioni.

Cavour nel 1852 davanti al Parlamento Subalpino aveva già chiara questa esigenza "*È assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile*". E Quintino Sella, nel rivolgersi direttamente ai magistrati il 1° ottobre 1862, sottolineava come altissime fossero le attribuzioni loro riservate dalla legge "*la fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato ... voi siete creati tutori... È vostro compito vegliare a che il potere esecutivo non mai violi la legge ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad esso contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento.*" "Delicatissimo ed arduo incarico, tanto che a taluno pareva pericolo affidarlo a Magistrati cui la legge accorda la massima guarentigia d'in-dipendenza, cioè l'inamovibilità".

Fin dalla sua origine la competenza della Corte si manifestava nei controlli preventivi sugli atti ministeriali, attraverso una valutazione di pura legittimità e nel controllo sul rendiconto dello Stato (14).

È ugualmente presente la funzione giurisdizionale con i giudizi di conto (15).

Nel suo assetto unitario la Corte vede accrescere la propria autonomia e autorevolezza, assicurate dal nesso con il Parlamento e dalla competenza dei suoi componenti.

Volendo velocemente ricostruire l'evoluzione dei controlli della Corte dei conti, in questo lungo arco temporale, si possono individuare diversi periodi.

Il primo dal 1862 agli anni 1990 è caratterizzato dalla presenza di un controllo preventivo di legittimità su tutti gli atti di spesa delle amministrazioni dello Stato e dal giudizio di parificazione sul rendiconto dello Stato.

(14) Secondo l'art. 10 della legge 14 agosto 1862, n. 800 la Corte dei conti "*fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate; veglia perché la gestione degli agenti dello Stato in denaro o in materia sia assicurata con cauzione e col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei Ministeri col conto generale dell'amministrazione delle finanze prima che siano presentati alle Camere, giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge*".

(15) L'art. 33 della legge n. 800 del 1862, stabiliva che "*La Corte dei conti giudica con giurisdizione contenziosa dei conti dei tesorieri dei ricevitori dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico e di tenere in custodia valori o materie di proprietà dello Stato*".

L'avvento della Costituzione, con gli artt. 100 e 103, ha confermato tale assetto, attribuendo alla Corte, i controlli sulle amministrazioni pubbliche sia nella forma del controllo preventivo di legittimità che successivo sulla gestione del bilancio 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 rispetto al Governo ed 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, caratterizzato dall'avvento delle leggi nn. 19 e 20 del 1994, leggi che hanno sensibilmente ridotto il controllo preventivo su atti ad un numero limitato di fattispecie e trasferito il controllo sulla gestione ad un momento successivo, rispetto all'adozione dei provvedimenti, ancorando tali controlli a parametri aziendalistici. La legge n. 20 del 1994 ha 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, evidenziata dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

La Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei conti, «nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (16).

Ma la scelta legislativa contenuta in tali disposizioni, volte 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 per gli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

b) I controlli dopo la modifica del Titolo V della Costituzione

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.

A tale fase va ricondotta come conseguenza della modifica del titolo V della Costituzione, la soppressione dei controlli tutori sugli Enti locali svolti dai Co.re.co. In questo nuovo corso è emerso un interesse più marcato per la contabilità degli Enti locali riconducibile all'entrata dell'Italia nell'euro e all'esigenza di rispettare i parametri europei, anche perché il rispetto del patto di stabilità, del limite dell'indebitamento e degli equilibri finanziari, ha imposto la necessità di un controllo di legalità-regolarità sui bilanci di previsione/rendiconti degli Enti, in una visione ciclica e dinamica della contabilità.

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". Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 287, del Tfeue di Lisbona (già art. 248 del Trattato Ce), in odine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi "in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo"».

(16) Corte cost. n. 29/1995 e n. 470/1997.

Tappa fondamentale nel processo di estensione del controllo della Corte dei conti agli Enti territoriali è stata la l. 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006)», il cui art. 1, commi 166 ss., ha previsto che, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica», 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. Tale tipo di sindacato è stato esteso anche alle Regioni dall'art. 14, c. 1, lett. e), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su tali innovative modalità di controllo, ha affermato che esse sono ascrivibili alla categoria del riesame di legalità e regolarità e concorrono alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno (17).

Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive (Corte cost. n. 179 del 2007).

Queste verifiche sui bilanci degli Enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai controlli della Corte dei conti in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.

Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.).

Con riferimento alla funzione di controllo, la Corte costituzionale ha ribadito i caratteri di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti, inquadrando la materia in quella del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, c. 3, della Costituzione (18).

Si assiste, in tal modo, ad un ampliamento del concetto di ausiliarietà della Corte dei conti nei confronti degli Enti territoriali che si esplicita con atti di verifica ed accertamento della legittimità-regolarità finanziaria rispetto agli equilibri di bilancio ed al rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica e dell'osservanza dei limiti dell'indebitamento, in forme che superano il controllo collaborativo, quali quelle dell'autocorrezione spontanea, per assumere misure correttive cogenti e con effetti interdittivi sulla capacità di spesa degli Enti stessi (art. 148-bis TUEL) (19).

L'ausiliarietà è strettamente collegata con il controllo terzo e neutrale che la Corte esercita preordinata alla funzione di garanzia dell'ordinamento, al servizio dello Stato comunità.

(17) Corte cost. n. 39/2014.

(18) Corte cost. n. 39/2014.

(19) Corte cost. nn. 39 e 40/2014.

Nell'evoluzione delle funzioni attribuite alla Corte dei conti è opportuno considerare l'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003 che ha, attribuito alla Corte dei conti una funzione consultiva nei confronti degli Enti territoriali, prevedendo che le Regioni e gli Enti locali possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e altre forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Essa non è una funzione a sé ma completa il quadro delle azioni di supporto agli Enti nella cognizione degli istituti di finanza pubblica per la loro diretta ricaduta sui bilanci degli Enti.

c) I controlli sugli equilibri di bilancio

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 l. 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.

Sotto il profilo delle ricadute si osserva che la descritta misura interdittiva si è rivelata di grande efficacia anche sotto il profilo della deterrenza.

La Corte costituzionale ha riaffermato che il controllo sui bilanci degli Enti locali è ascrivibile alla categoria giuridica dei controlli di legittimità, con cadenza preventiva o concomitante, finalizzati ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio (20), piuttosto che al cosiddetto controllo sulla gestione amministrativa, almeno sotto il profilo dicotomico del giudizio (violazione o non violazione del patto di stabilità, regolarità o irregolarità del conto) e dei possibili esiti parzialmente inibitori delle partite di spesa prive di copertura.

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 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, altresì, 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 (21), 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

(20) Corte cost. n. 60/2013.

(21) Corte cost. n. 198/2012; n. 179/2007; n. 267/2006.

dei vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio nella gestione finanziaria. 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. Tale controllo è perfettamente in linea con quanto la Corte costituzionale, nella sent. n. 226/1976, aveva indicato riferendosi al controllo preventivo di legittimità.

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. Ha così delineato 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.

Va altresì rilevato che sul versante giurisdizionale il legislatore ha incrementato un sistema di responsabilità di natura sanzionatoria riferito alla violazione delle regole poste a tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Con riguardo al principio del pareggio del bilancio, introdotto in Costituzione dalla l. n. 1/2012, si osserva, in linea con la giurisprudenza costituzionale, che è più rispondente allo spirito complessivo della Carta costituzionale parlare di equilibrio di bilancio visto che solo tale locuzione appare compatibile con una politica di investimenti, considerato che il pareggio, se inteso in senso rigoroso, comporta una preclusione agli investimenti fino a che non si sia perfezionato il rientro dal disavanzo.

L'art. 119, c. 6, (ora dopo l. n. 1/2012, c. 8) si ispira, infatti, ad una logica qualitativa della spesa, poiché consente spese d'investimento nell'assunto che le medesime non producano uno squilibrio economico nel patrimonio pubblico, ma possano, caso mai, costituire un volano per l'economia. Un investimento appropriato può migliorare sensibilmente il risultato operativo di una gestione pubblica.

È quindi necessario che l'art. 81 della Costituzione sia interpretato considerando una lettura integrata e compatibile con gli altri principi della Carta, tenendo conto che gli interventi riduttivi della spesa vanno calibrati per evitare che un'applicazione molto rigida coinvolga le prestazioni sociali negando l'attuazione dei relativi diritti. In questo scenario, lo Stato è impegnato, nella funzione di coordinamento della finanza pubblica, a garantire la sostenibilità del debito pubblico in Europa, mentre gli Enti territoriali sono in prima linea per erogare i servizi essenziali, con l'obiettivo di preservare l'equilibrio dei propri bilanci, nonché la sostenibilità del debito pubblico. In tale difficile contesto la Corte dei conti svolge i propri controlli rilevando che il disagio delle comunità si è particolarmente acuito, anche a causa di tagli indiscriminati che rischiano, peraltro, di sopprimere politiche sociali ritenute necessarie dalla legislazione vigente, comportando, in diversi casi, economie non rilevanti, soprattutto quando si operano sulle spese tagli lineari.

Si cita ad esempio la difficile situazione abbattutasi sulle Province, con tagli rilevanti nel triennio 2015-2017, a seguito dell'emanazione della l. n. 56/2014, che aveva disposto la ridefinizione delle stesse, contesto che ha di fatto impedito l'esercizio delle funzioni attribuite (22).

(22) Si veda Corte cost. n. 188/2015.

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

La Corte ha, infatti, evidenziato (23) 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.

La struttura del bilancio regionale che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento e dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio, è funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurato ai membri della collettività la conoscenza delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese.

Da tali valutazioni discende che 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 (24).

In tale contesto il ruolo della Corte dei conti e dei suoi controlli è un ruolo ulteriore, visto che può intercettare tali anomalie nella legislazione e portarle all'attenzione del giudice delle leggi, questo non più e non solo nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale (25), ma anche nei confronti dei controlli sugli Enti locali. La legittimazione è stata riconosciuta alla Corte dal giudice della legge, sia in ragione della sua particolare posizione istituzionale che della natura delle sue attribuzioni di controllo. Quanto al primo aspetto è infatti composta di "magistrati dotati di ampie garanzie di indipendenza (art. 100, c. 2, Cost)" ed inoltre per la sua natura di unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale. Sotto il secondo aspetto viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti al controllo, che si risolve nella conformità alle norme del diritto oggettivo. Una funzione di garanzia dell'ordinamento, di controllo "esterno" rigorosamente neutrale e disinteressato preordinato a tutela del diritto oggettivo (26).

Va osservato che su tale orientamento ha influito l'esigenza di sottoporre a sindacato di costituzionalità norme che in assenza di controinteressati, non avrebbero potuto essere sottoposte per altra via al richiamato giudizio, perseguendo violazioni che sarebbero altrimenti rimaste confinate in zone d'ombra e pertanto più insidiose per la sana gestione finanziaria della spesa pubblica.

(23) Corte cost n. 184/2016.

(24) Corte cost. n. 18/2019.

(25) Corte cost. n. 181/2015, fra le tante.

(26) Corte cost. n. 18/2019.

C'è da chiedersi se quella domanda di veridicità dei conti che ha indirizzato i padri fondatori nella costituzione della Corte dei conti sia ancora attuale. È evidente che l'esigenza di accertare la veridicità dei dati contabili è essenziale non solo per certificare i conti della Repubblica, nell'insieme delle amministrazioni pubbliche, anche nei confronti dell'Europa e per l'osservanza dei relativi parametri, ma in questo nuovo corso, sinteticamente descritto, il controllo risponde, altresì, ad un bisogno dei cittadini di conoscere lo stato delle cose e sottolinea ed accompagna l'obbligo degli amministratori di rendere conto alle collettività amministrate di come le risorse prelevate ai cittadini siano state destinate, impegnate e spese.

A questi compiti presiede la Corte dei conti con le sue articolazioni territoriali, come garante imparziale dell'equilibrio economico e finanziario del settore pubblico, equidistante dallo Stato e dagli Enti territoriali a tutela delle collettività amministrate.

In tal modo è evidente di come il futuro di questa Istituzione poggi saldamente sul suo passato e sulle sue radici.

Dai tratti delineati e dalla sua evoluzione la Corte esprime i caratteri di un'Istituzione complessa che diventa strumento indispensabile di un compiuto sistema democratico punto di riferimento europeo ed internazionale nei processi di governo della finanza pubblica.

In tal modo, si espande e si riqualifica il profilo dell'ausiliarità della funzione del controllo della Corte dei conti, non più solo nell'interesse delle Istituzioni della Repubblica: Parlamento, Governo, e Governi locali, ma nell'interesse dei cittadini. Si va quindi verso una contabilità di mandato volta a spiegare, all'interno di numeri e cifre, quali obiettivi sono stati programmati e quali di essi e con quale modalità ed anche con quali costi è stato possibile realizzare.

Anche sotto tale profilo, la Corte dei conti è chiamata a valutare se la disciplina di bilancio messa in atto sia conforme a Costituzione ed ai beni da essa protetti.

Si dà così piena manifestazione a quel diritto alla buona amministrazione previsto dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata con il Trattato di Nizza.

d) Considerazioni di sintesi

A conclusione di questo mio intervento vorrei ricollegarmi all'evento del 1° ottobre 1862, quando la Corte dei conti a Torino cominciò a muovere i primi passi, per sottolineare la modernità del pensiero di uomini come Quintino Sella che, nel discorso di insediamento della Corte, ebbe a dire che *“La creazione di questa Corte non solo compie l'unificazione di un importantissimo ramo della Pubblica amministrazione, ma inizia quell'unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini qualunque sia la parte d'Italia dov'ebbero nascita o tengono dimora”*. Le parole del Ministro, 157 anni fa, avevano sottolineato con estrema chiarezza che nodo cruciale era l'eguaglianza sostanziale, vera espressione della cittadinanza unitaria a cui poi la Costituzione repubblicana ha fornito una specifica collocazione con l'art. 3, principio in stretta connessione con quelli che presidiano il bilancio, indicati negli artt. 81 e 97 Cost, a garanzia della efficace fruizione delle risorse pubbliche da parte di tutti i cittadini, assegnando alla Corte dei conti con l'art. 100, la funzione di controllo per valutarne il corretto utilizzo.

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.

La sua sopravvivenza non è dovuta ad un privilegio, bensì ad esigenze reali dell'amministrazione e della finanza pubblica contemporanea. Esse si possono sintetizzare nella necessità di una giurisdizione obiettiva e di un controllo neutrale, indipendente ed imparziale sull'utilizzazione e sulla spesa delle risorse pubbliche.

Non credo si possa dire che nelle moderne democrazie sia tramontata l'esigenza per un controllo obiettivo di legalità e per un controllo sui conti visto che tali controlli sono essenziali nel sistema democratico che vede nel principio di uguaglianza la sua più alta espressione e l'attività magistratuale ne rappresenta la più qualificata garanzia.

* * *