

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

Introduzione del Presidente della Corte dei conti

- Luigi Giampaolino -

Sezione giurisdizionale per la Campania

15 dicembre 2012

1. Napoli, dove oggi ho il privilegio di trovarmi - consentitemi di dire con emozione, velata solo dagli accorati pensieri delle condizioni economiche e sociali di queste terre - Napoli è la quarta città (dopo Torino, Firenze, Palermo) che visito in occasione del 150° anno dalla istituzione della Corte dei conti le cui celebrazioni sono iniziate in Roma, al Quirinale, alla presenza e con l'intervento del Presidente della Repubblica al quale va innanzitutto il mio deferente pensiero.

Oggi celebriamo il 150° anno della istituzione della Corte dei conti unitaria.

Tra un lustro cade il duecentesimo anno dalla istituzione della Gran Corte dei conti eretta nei "domini al di qua del Faro" (esclusa la Sicilia) con legge ordinaria n. 728 del 29 maggio 1817 sanzionata dal Re Ferdinando 1° delle due Sicilie (passato alla storia come Ferdinando IV)¹.

Nell'art. 1 della suddetta legge veniva abolita la preesistente Corte dei conti "istituita in tempo dell'occupazione militare", con chiaro riferimento all'epoca dei napoleonidi.

E' singolare osservare come a differenza di analoghe istituzioni - e invece a somiglianza della nostro Istituto - presso la Gran Corte dei conti delle Due Sicilie (divisa in tre Camere, di cui una contenziosa) operasse un "Procurator Generale" che rappresentava, insieme a tre Avvocati Generali, il Pubblico Ministero.

Quale assonanza con i nostri tempi!

¹ cfr. Collezione delle Leggi e dei Decreti Reali del Regno delle Due Sicilie, anno 1817, I semestre, pag. 609, Napoli Stamperia Reale.

Nei secoli precedenti le competenze di carattere finanziario e contabile erano ripartite tra varie istituzioni dell'antico Regno di Napoli quali la Camera della Sommaria, le Udienze Provinciali il Supremo Magistrato del Commercio ed altre ancora.

E' la storia, dunque, che nello scorrere dei secoli, modella, intorno ad esigenze della società nelle sue varie forme e strutture, le istituzioni che sono in ultima analisi il portato finale degli assetti di potere che si consolidano nel tempo.

Il sud d'Italia fu ricco di tali istituzioni e Napoli ne fu il fulcro poiché fu faro di civiltà giuridica e , quindi, di "equità civile" che è stata poi la cifra, come è stato detto, dei suoi uomini pubblici più rappresentativi (Filangieri, Croce, Gianturco, De Nicola, il nostro Presidente Napolitano).

2. Ma, per poter parlare correttamente della storia di una istituzione occorre una continuità giuridica nella struttura della stessa istituzione in relazione alle fonti statuali da cui promana.

Ogni celebrazione, quindi, compresa quella odierna, non può che riferirsi ad un punto di origine che, nel nostro caso, è l'unità nazionale – appena celebrata nel suo 150° anniversario lo scorso anno – che ha visto, subito dopo, tra le prime creazioni dello Stato unitario, l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia avvenuta, come è noto, con la legge n. 800 del 14 agosto 1862.

Il Ministro Quintino Sella, nella cerimonia di inaugurazione del 1 ottobre 1862, definiva la nuova Corte dei conti come "il primo Magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno", concludendo che considerava "la istituzione di questa Corte come una delle più provvide e sapienti deliberazioni che la Nazione debba al suo Parlamento in questa memoranda e imperitura sessione del 1862².

Quella Corte dei conti, pur essendo l'erede storica di quella delle Due Sicilie - come di quella Siciliana, del Regno Sardo, del Granducato di Toscana e del Ducato di Parma - non ne rappresentava tuttavia la continuità giuridica, mentre quella che trovò la sua collocazione nella Costituzione repubblicana del 1948 si poneva in continuità non solo storica, ma anche giuridica, con quella nata con l'unità d'Italia.

² "cfr E. Vicario," La Corte dei conti in Italia", Vallardi, Milano 1913"

Le plurime funzioni di controllo, giurisdizionali e di referto della Corte dei conti, così come modellata dalla Carta Costituzionale, ne fanno uno specialissimo Istituto le cui peculiari caratteristiche erano già prefigurate nello Stato monarchico unitario.

Scrivendo un grande giurista napoletano, Giorgio Arcoleo,³ che “la Corte dei conti non è un vero istituto amministrativo, né un vero tribunale amministrativo; quella facoltà prende natura da un mandato costituzionale a lume e servizio del giudice vero e supremo dell’amministrazione che è il Parlamento”.

3. Questa nostra Istituzione, il cui centocinquantenario oggi celebriamo, è proiettata, di certo, in un futuro che la sorte ci ha dato il privilegio di contribuire a costruire e di vedere la sua prima realizzazione.

Un futuro, però, che non potrà dirsi promettente se non è ancorato alle radici del passato e alla vitalità del presente.

Nell’Unione Europea, infatti, è sempre maggiore la tendenza all’integrazione, soprattutto economica e finanziaria.

L’Europa moderna si cementa nel XX secolo, ma è dal Trattato di Roma, poi di Maastricht, passando da ultimo per il Trattato di Lisbona e per gli atti che vanno sotto il termine di fiscal compact, che viene delineandosi una “governance europea” dell’economia e della finanza, specie pubblica.

Ed è nel contesto di questa governance europea dell’economia e della finanza pubblica che le Corti dei conti degli stati nazionali sono chiamate a svolgere un ruolo sempre più incisivo nel controllo delle pubbliche finanze per garantire il rispetto, anzitutto, di quelle regole poste dagli atti comunitari o, comunque, sovranazionali di cui è strumento il cd. pareggio di bilancio che è ormai regola adottata nella nostra Carta Costituzionale, i cui articoli 81, 97, 117, 119 sono stati profondamente rivisitati.

Anche le Sezioni territoriali della Corte – sia quelle di controllo in una prima fase, sia quelle giurisdizionali, in una seconda eventuale e patologica fase (quella sanzionatoria) – sono chiamate a partecipare a questo sforzo di risanamento della finanza pubblica, specie ora che il d.l. n.174/12, convertito nei giorni scorsi nella legge n. 213/12, affida alla Corte dei conti, nel suo complesso, nuove e penetranti funzioni.

³ cfr. G. Arcoleo, “Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare”, Napoli, Nicola Iovene, 1880

Ecco, quindi, l'attuale Corte dei conti: Organo di garanzia della governance europea e, contemporaneamente, garante dell'equilibrio economico del nostro sistema pluristituzionale e del reciproco rispetto delle posizioni finanziarie delle varie componenti di questo sistema.

4. Le Sezioni territoriali campane della Corte (giurisdizione e controllo) sono relativamente "giovani" poiché istituite nel corso degli ultimi due decenni e, in particolare, la Sezione giurisdizionale della Campania fu istituita nel 1991, insieme a quelle per la Puglia e per la Calabria, al fine di contrastare la criminalità organizzata infiltratasi nelle pubbliche amministrazioni territoriali, alterandone le relative finanze.

In questi anni la Sezione giurisdizionale e la relativa Procura hanno svolto un ruolo importante nel perseguire illeciti in settori quali la sanità pubblica, il ciclo integrato dei rifiuti, le frodi comunitarie, solo per citare i più rilevanti.

Le sezioni di controllo ha effettuato il controllo finanziario sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali oltreché il controllo finanziario sui bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale. Essa ha effettuato, altresì, il controllo sui rendiconti della Regione ed ha accompagnato, con la sua attività consultiva in materia di contabilità pubblica, l'attività di tutti questi enti.

Ma, nuovi compiti l'attendono: il suo controllo finanziario sugli enti locali diventa ora più stringente con la previsione dell'obbligo delle Amministrazioni di conformarsi alle pronunce della Corte, pena, nei casi estremi, il blocco dei programmi di spesa.

Essa dovrà valutare la sostenibilità del piano di rientro finanziario degli enti che accedono alla procedura del predissesto.

Essa dovrà, altresì, verificare i rendiconti dei Gruppi consiliari dell'Assemblea Regionale e a questa riferire; dovrà relazionare, poi, periodicamente, all'Assemblea regionale sulla copertura delle leggi di spesa; dovrà parificare nelle forme solenni del giudizio contenzioso, al pari di quanto avviene per il Rendiconto dello Stato, il bilancio della Regione.

5. Le energie, pertanto, delle Sezioni Regionali della Campania, devono sempre più mobilitarsi.

Esse devono mobilitarsi insieme a tutte le altre Istituzioni presenti in questo territorio: lo esige l'Europa, alla cui costruzione di valori, specie morali e civili, Napoli e la Campania tutta che tanto contribuirono, lo esige lo Stato nei confronti del quale Napoli e la Campania furono sempre prodighe di uomini, intelletti, ricchezze anche materiali; lo esige la Comunità dei cittadini che sono poi i contribuenti e i fruitori dei pubblici servizi e, quindi, in definitiva, coloro ai quali va reso conto della gestione delle pubbliche risorse; lo esige la Campania e il Mezzogiorno d'Italia che recano le piaghe profonde di una "mala gestio" pluriennale delle pubbliche risorse e che ha gettato la sua lunga ombra sul tessuto produttivo, sulla disoccupazione, specie quella giovanile, sulla speranza nel futuro.

Oggi, tutte le Istituzioni pubbliche devono sentirsi mobilitate e le forze sane in esse operanti devono sapere che la Corte è al loro fianco.

Senza questa mobilitazione corale ogni celebrazione risulterebbe mesto evento e vana, modesta, pompa.

6. In questo quadro può notarsi il filo rosso che ci lega al passato ed al quale prima si è accennato.

Il potere, inteso nella sua accezione ontologica, si esprime all'interno di complesse situazioni sociali e si trasforma poi in poteri organizzati e, quindi, in Istituzioni.

Si celebra oggi la lunga storia di una di queste Istituzioni – la Corte dei conti – che ho l'onore di presiedere.

Ma, le cariche "si rivestono", non "si occupano" e, come ricorda lo storico tedesco Kantorovic, nel suo libro "I due corpi del Re", è la carica o "dignitas" che rileva indipendentemente dalla persona che la ricopre, con ciò sottolineandosi il divenire nel tempo delle Istituzioni e delle cariche che, finché esistono, possono aggiornarsi e mutare nelle persone che le rappresentano, ma permangono nella loro entificazione.

Spetta a chi si trova temporaneamente a rivestire le cariche – qualunque esse siano – viverle con dedizione, senso del dovere e tensione ideale.

Con quel misto di sentimento e imperativo morale che può sintetizzarsi nella endiadi ethos – pathos di cui in particolare lo spirito napoletano è ricco e palpitante come testimoniano i suoi grandi uomini di pensiero da Gianbattista Vico a Pietro Giannone, da Gaetano Finangieri a Benedetto Croce, per finire agli innumerevoli illustri giuristi che hanno onorato nei

secoli l'Avvocatura, la Magistratura, le massime Istituzioni dello Stato, molti dei quali vigilano solenni nel Cortile del Salvatore ovvero sono effigiati nei Busti marmorei del Salone di CastelCapuano.

I luoghi nei quali noi ci siamo formati, luoghi che abbiamo portato sempre nel cuore e nella mente e che costituiscono il nostro patrimonio più vero, quello che nessuno potrà mai intaccare o deturpare e di cui nessuno ci potrà mai espropriare.

7. I Magistrati della Corte dei conti sanno che il loro istituto è presidio di libertà e che per questa ragione il loro "munus" è particolarmente impegnativo.

Scriveva Benedetto Croce che "non si è responsabili, ma si è fatti responsabili e chi ci fa responsabili è la società che impone certi tipi di azioni"⁴.

Ed è ancora Croce a parlarci di una Religione della Libertà⁵; libertà che figura sotto varie specie nella nostra Carta Costituzionale e che ispira moltissimi Istituti giuridici e Istituzioni pubbliche;

Croce intendeva quella religione come una religione "laica" (anche se in ultima analisi la libertà è a fondamento dell'essere umano, di modo che anche dal credente viene vista come il dono incommensurabile che il Creatore ha fatto alle sue creature), ma è pur sempre una religione e, come tutte le religioni, essa ha dei sacerdoti e delle liturgie.

Nei processi non si persegue forse la verità giudiziale e quest'ultima non si raggiunge forse nelle forme della libertà?

Il processo si presenta dunque come una "liturgia", se si vuole, un rito (è di uso comune definire i codici processuali come codici "di rito").

Un tale rito si celebra anche nei giudizi innanzi alla Corte dei conti nonché nell'attività di controllo, in entrambe le quali l'attività di pensiero che vi si esplica da parte dei Magistrati è di carattere eminentemente interpretativo e culmina in una "decisione" (sentenza, deliberazione o referto) nelle quali la regola è affermata e fatta rispettare; l'attività è confermata; l'amministratore nonché il decisore politico è ausiliato.

⁴ cfr. B. Croce, "Etica e Politica", Bari, Laterza e figli, 1931

⁵ cfr. B. Croce, "introduzione ad una storia d'Europa nel secolo X nono, Bari, Laterza e figli, 1931.

8. Il filo di pensiero disegnato all'inizio di queste poche note va chiudendosi: dal potere all'Istituzione, alla Liturgia, al Magistrato.

Come ho avuto modo di affermare, al Quirinale, alla presenza del Capo dello stato e di tutte le massime Autorità della Repubblica, dalla Storia della Corte dei conti, emerge il profilo di un'istituzione complessa che, pur nell'immutato rispetto del suo compito originario - provvedere cioè che il Potere politico ed amministrativo rendano il conto del proprio operato, specie nel campo finanziario, ai cittadini e che rispettino la legge che è fonte e misura del loro potere - ha saputo adattarsi a tutte le mutazioni dell'ordinamento costituzionale e del più vasto quadro normativo sovranazionale, fino a diventare elemento indispensabile di un compiuto sistema democratico e punto di riferimento europeo ed internazionale nei processi di governo della finanza pubblica.

Oggi, qui, a Napoli, secondo un mio espresso desiderio, assecondato dai colleghi, noi chiudiamo le celebrazioni avvenute in tutti i Capoluoghi delle Regioni per i 150 anni della istituzione della Corte dei conti.

Ma Napoli – per quella che essa rappresenta nel mondo: un popolo di umanità vivace e sensibile, provato ma non vinto; ricco di intelligenza e di sentimenti; primi, fra tutti, quelli dell'equità e della solidarietà, Napoli, accompagni la Corte nei suoi anni futuri.

L'aiuti a custodire, con sapienza ed equilibrio, i valori dei quali questa antica Istituzione è custode: l'onestà nella gestione delle pubbliche risorse; la sacralità del pubblico denaro e l'obbligo di rendere conto dell'uso di esso; il rispetto delle regole, vale a dire il valore della legalità; l'efficiente ed efficace perseguimento dei pubblici interessi, che sono gli interessi di tutti, gli interessi del progresso degli uomini tutti e del diritto di essi di essere felici.