

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

Torino, 11 ottobre 2022, in occasione dei 160 anni della Corte dei conti

Signor Presidente della Repubblica,

desidero ringraziarLa, a nome dell'Istituto che presiedo e mio, per avere voluto celebrare insieme a noi un anniversario tanto importante per la Corte dei conti.

Saluto le autorità, i colleghi e gli ospiti oggi intervenuti.

Ringrazio fin d'ora i relatori che porteranno nuova linfa alla trattazione dei complessi temi del Convegno.

1. La genesi della Corte dei conti e le sue finalità, le attuali funzioni e gli impegni che ci attendono: queste, in sintesi, le riflessioni che mi accingo a condividere con voi.

Volgendo lo sguardo all'evoluzione della Corte, se ne può cogliere il ruolo di cerniera dell'ordinamento, capace di adattarsi ai suoi mutamenti, nella duplice veste di Istituzione di controllo e di Giudice nelle materie di contabilità pubblica.

L'esercizio integrato dei controlli da parte di una magistratura terza e imparziale realizza le esigenze di salvaguardia del bilancio pubblico e del buon andamento dell'amministrazione, quali necessari presupposti per l'erogazione di servizi adeguati in favore della collettività e per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili.

Allo stesso tempo, la giurisdizione contabile è volta ad assicurare un'efficace tutela per i beni ai quali l'intero sistema è rivolto, con funzione di stimolo al miglioramento dell'azione amministrativa.

I profili storici saranno approfonditi nel corso del Convegno, ma mi preme sin d'ora rammentare le ragioni che indussero a inserire la Corte dei conti tra le prime istituzioni dello Stato unitario.

Il ruolo della Corte, nel corso della storia, è da sempre connaturato allo Stato di diritto, elemento fondante della nostra società e delle moderne democrazie, sancito anche dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori comuni a tutti gli Stati membri.

In un tessuto delicato e bilanciato di relazioni istituzionali, lo Stato di diritto richiede, come noto, che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, il cui rispetto deve essere garantito da organi giurisdizionali e di controllo indipendenti e imparziali. Già Cavour nel 1852, illustrando le peculiarità della Corte dei conti del Regno di Sardegna, aveva affermato che: *«è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile»*.

E nel discorso inaugurale della Corte dei conti postunitaria, che iniziò a operare il 1° ottobre 1862, Quintino Sella, allora Ministro delle Finanze, rivolgendosi ai magistrati, disse: *«È vostro compito il vegliare a che il Potere esecutivo non mai violi la legge; ed ove un fatto avvenga, il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento»*; inoltre, *«La creazione di questa Corte [...] inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora»*.

Sin dalla sua genesi nel Regno d'Italia, la Corte dei conti, in continuità con le omologhe istituzioni esistenti negli Stati preunitari, attendeva al riscontro delle spese dello Stato e alla vigilanza sulle pubbliche entrate, attraverso il controllo preventivo di legittimità e l'esercizio della giurisdizione sui conti degli agenti contabili.

Nelle prime leggi postunitarie possono dunque rinvenirsi i semi caratterizzanti lo Stato di diritto, quali il bilanciamento tra poteri e la centralità del Parlamento, oltre che i tratti imprescindibili della Corte dei conti, cui era attribuito il ruolo di garante della legalità finanziaria e lo *status* magistratuale.

Il passo ulteriore, compiuto dai Costituenti, dopo la dolorosa esperienza del secondo conflitto mondiale, fu quello di mettere al centro il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), strettamente funzionale al pieno sviluppo della persona, all'effettività dei diritti fondamentali e inviolabili e ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale, che connotano l'attuale sistema istituzionale.

Nella Costituzione e nelle successive leggi si manifestano infatti le concrete finalità delle Istituzioni repubblicane, poiché la libertà e l'eguaglianza dei cittadini sono garantite principalmente da un ordinamento basato sulla separazione dei poteri, da un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico, pluralistico, dal divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo e da un controllo giurisdizionale effettivo.

La necessità di interpretare le istanze di una comunità sempre più attenta alla corretta gestione delle risorse pubbliche, ha condotto il Costituente a riconoscere e garantire le funzioni della Corte dei conti con gli articoli 100 e 103 della Costituzione, dedicati rispettivamente al controllo e alla giurisdizione, sancendo l'indissolubile legame tra l'Istituto e le materie di contabilità pubblica.

A tal proposito, appaiono di evidente attualità le osservazioni dell'On. Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, il quale - nella seduta dell'Assemblea Costituente del 21 novembre 1947 - così si espresse: *“esistono due organi che hanno funzioni giurisdizionali, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti e non potrebbero sopprimersi, senza perturbare e creare difficoltà nel funzionamento della giustizia; nell'interesse dei cittadini [...] il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti hanno una funzione storica ed una propria, che fu conquistata, si noti, non sottraendo la propria competenza alla Magistratura ordinaria, ma conquistando nuovi campi di diritto e di libertà ai cittadini”*.

2. La storia della Corte è strettamente legata anche alle vicende istituzionali del nostro Paese. Non è casuale, infatti, che il processo di decentramento amministrativo e l'istituzione delle Regioni, con la conseguente moltiplicazione dei centri di spesa, abbiano portato il legislatore a estendere gradualmente tutte le

funzioni della Corte sul territorio, onde meglio rispondere alle istanze dello Stato-comunità.

Processo, questo, culminato con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che, riformando il titolo V della Costituzione, ha mutato i rapporti tra i livelli di governo e tra gli enti che compongono la Repubblica, determinando rilevanti conseguenze anche in termini di ampliamento delle funzioni del nostro Istituto.

Le competenze della Corte sono state ulteriormente valorizzate per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012, che, in adempimento di specifici obblighi assunti a livello europeo, ha introdotto in Costituzione, con i novellati artt. 81 e 97, i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, estesi anche alle autonomie territoriali.

In tale contesto, le norme che hanno rafforzato il ruolo della Corte dei conti nel controllo di legalità e regolarità della gestione economica-finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali sono volte a garantire il rispetto dei parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), al fine di preservare l'unità dell'ordinamento giuridico e l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche.

La riforma costituzionale ha assegnato una speciale funzione al "bilancio", conferendo maggiore concretezza al principio di buon andamento. La via della legalità finanziaria conduce, infatti, all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Via che deve essere utilmente percorsa non solo attraverso l'effettiva semplificazione della normativa, lo snellimento delle procedure, la prevenzione e il contrasto ai conflitti di interesse nella gestione pubblica, ma anche con un'adeguata rete di controlli, funzionali a rendere efficace e più veloce l'azione amministrativa e a garantire la legittimità e la regolarità degli atti adottati.

Nell'ambito delle numerose pronunce della Consulta sulle funzioni di controllo intestate al nostro Istituto, va rammentata la sentenza n. 39 del 2014, ove si

è evidenziato che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica, ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. Ne consegue che, secondo la Consulta, il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche, stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato - ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse.

Nel circuito democratico la Corte dei conti svolge, nell'ambito del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e delle Regioni, un ruolo di cerniera tra le funzioni legislativa ed esecutiva, conferendo giuridica certezza alle risultanze di bilancio e attestando la correttezza della gestione amministrativa e contabile. Nella funzione di referto nei confronti delle Assemblee rappresentative, offre il proprio documentato contributo di analisi finanziarie e di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, onde consentire a queste ultime e ai Governi di poter consapevolmente compiere le scelte di politica economica e di sostenibile equità sociale, di gestire al meglio le pubbliche risorse, di manovrare la leva fiscale: scelte tutte che restano nel dominio esclusivo di organi istituzionali ben delineati dalla carta costituzionale e nei confronti dei quali spetta alla Corte dei conti offrire il proprio ausilio.

Sempre maggiore rilevanza assume poi il controllo sulla gestione, che contribuisce all'oculato impiego delle risorse finanziarie, poiché la stretta interlocuzione con le amministrazioni e con gli organi preposti al controllo interno favorisce il corretto svolgersi dell'azione amministrativa, in termini di efficacia delle politiche adottate, di qualità dei servizi e delle prestazioni, grazie al raffronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi originariamente previsti.

Rimane tuttora di grande attualità il controllo preventivo di legittimità, che, riguardando atti governativi di estrema importanza, costituisce un formidabile strumento di ausilio a garanzia della legalità dell'azione amministrativa.

Quale organo ausiliario dello Stato-comunità, la Corte svolge anche la funzione consultiva, ponendosi, pure in tale veste, come magistratura terza e neutrale che deve esprimersi su questioni generali e astratte nelle materie di contabilità pubblica, essendo precluse, a garanzia dello Stato di diritto, forme improprie di cogestione dell'attività amministrativa che contravvengono al principio della separazione dei poteri.

3. Come già detto, fin dalle sue origini la Corte dei conti si caratterizza per l'inscindibilità delle due funzioni, di controllo e giurisdizionale, svolte unitariamente, al fine di potersi sostenere e fecondare reciprocamente. Due vocazioni consapevoli della loro diversità di carattere che operano in virtuosa e sincronica sinergia per uno scopo comune.

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti erano inizialmente limitate ai giudizi sui conti degli agenti contabili e solo successivamente furono estese a quelli di responsabilità. L'art. 103, comma 2, della Costituzione ha scolpito il contenuto delle funzioni giudiziarie intestate alla Corte, garantendole l'attribuzione della giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre previste dalla legge", nel quadro del riparto sino ad allora configuratosi.

I primi decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione furono caratterizzati da una sostanziale conferma dei tradizionali ambiti di giurisdizione nel rispetto del criterio della sua tendenziale generalità, comunque condizionata dalla *interpositio legislatoris*.

All'inizio degli anni '90 del secolo scorso prese avvio un processo di riforma della pubblica amministrazione che ha riguardato, tra l'altro, l'individuazione di nuove forme organizzatorie caratterizzate dalla privatizzazione. Tale processo, per effetto di avvedute riforme legislative e di importanti approdi giurisprudenziali, ha

comportato, oltre al decentramento della giurisdizione contabile, il rinnovamento delle regole sostanziali e l'estensione dell'ambito della giurisdizione a soggetti di diritto privato affidatari di gestioni pubbliche.

A seguito della introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, si sono aggiunte ulteriori competenze in sede giurisdizionale a tutela della legalità, del buon andamento e a garanzia dell'Erario pubblico; sono state, infatti, introdotte fattispecie di responsabilità tipizzata e sanzionatoria, nonché misure interdittive. È stata, infine, attribuita alla giurisdizione contabile la cognizione di specifiche ipotesi di impugnazione avverso atti adottati nell'esercizio delle funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali. Tutto ciò trova fondamento nella natura esclusiva della giurisdizione assegnata al nostro Istituto nella materia della contabilità pubblica (art. 103, c. 2, Cost.).

In conclusione, la più recente legislazione e le interpretazioni giurisprudenziali recepite dal codice di giustizia contabile ampliano notevolmente l'area di riferimento dell'art. 103, comma 2, della Costituzione, atteso che la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio del bilancio ha rafforzato la connessione tra le due aree, controllo e giurisdizione, della Corte dei conti.

4. La magistratura contabile ha assunto dunque un ruolo centrale nel sistema della legalità finanziaria, tanto da presentarsi oggi non soltanto come custode dell'equilibrio di bilancio, ma anche come presidio di fondamentali principi fissati dalla Costituzione siccome elaborati dalla giurisprudenza costituzionale: il buon andamento della Pubblica Amministrazione, l'effettività dei diritti sociali, la congrua dotazione di risorse e la connessa vigilanza sulla spesa pubblica, l'equilibrio intergenerazionale, il bilancio come bene pubblico, la tutela di interessi adespoti.

Nella prospettiva europea, la Corte dei conti si pone, inoltre, quale istituzione terza e imparziale, preposta alla tutela dei vincoli in tema di finanza pubblica e, oggi, anche alla vigilanza sul corretto utilizzo delle ingenti risorse stanziare dall'Unione Europea per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia. In questo

contesto, la Corte è infatti chiamata, in tutte le sue articolazioni, a valutare l'impiego dei fondi che vanno utilizzati in modo attento e responsabile. A tal fine, la magistratura contabile verifica e valuta l'attuazione dei programmi di spesa previsti dal PNRR, secondo canoni di efficacia, efficienza e speditezza, intervenendo per la prevenzione e per la repressione delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interessi.

Il ruolo "europeo" della Corte dei conti non solo investe le funzioni di controllo, ma incide pure sulla giurisdizione, allorché la violazione delle regole contabili si traduce nella *mala gestio*, che comporta un danno erariale, comprensivo anche del danno agli interessi finanziari dell'Unione. La consolidata giurisprudenza affermativa della giurisdizione della Corte rispetto a tutte le fattispecie di protezione del bilancio dell'Unione europea, in applicazione del principio di "assimilazione", impone agli Stati membri di agire a tutela degli interessi europei con gli stessi mezzi e con le stesse misure previste dal diritto interno per la protezione di quelli nazionali. Suscitano dunque perplessità - sotto il profilo della compatibilità con il diritto dell'Unione Europea - le norme che di recente hanno recato limitazioni alla colpa grave, assunte in assenza di un dialogo con la Corte e senza tener conto della posizione critica espressa ripetutamente dalle Sezioni riunite.

5. L'ampiezza e la delicatezza dei compiti assegnati richiedono l'intensificazione dell'autonomia dell'Istituto e una maggiore attenzione per le garanzie dei magistrati. È quindi necessario il previsto completamento del processo di riforma dell'organo di autogoverno mediante la realizzazione di una omogeneità formale e sostanziale con i coesistenti organi delle altre magistrature; si auspica, inoltre, l'adozione di una adeguata disciplina dello *status* del magistrato contabile e del regime disciplinare, materie queste soggette a riserva di legge.

La Corte dei conti ha attraversato 160 anni di storia e, rispondendo nel tempo alle mutate esigenze della collettività, costituisce tuttora un insostituibile elemento dell'architettura istituzionale repubblicana. Ponendosi al servizio dello Stato -

comunità e nel superiore interesse della Repubblica, intende, in definitiva, essere propositiva nei processi di riforma che in sede legislativa si riterranno necessari, avendo sempre come chiaro riferimento i principi costituzionali.