

La Corte dei conti al servizio delle comunità: riflessioni e prospettive a 25 anni dall'emanazione delle leggi 19 e 20 del 1994

Roma, 14 novembre 2019 - AULA delle SSRR

Desidero innanzitutto ringraziare tutti i presenti che “eroicamente” hanno voluto rimanere fino alla conclusione dei lavori e gli organizzatori che con il loro impegno hanno consentito la realizzazione di questo evento.

Il mio ringraziamento va soprattutto agli stimati relatori che con i loro interventi hanno toccato, anche in chiave prospettica, molteplici aspetti delle funzioni della Corte seguiti alla riforma degli anni Novanta, stimolando ulteriori approfondimenti.

L'evento di oggi ha colto l'occasione del 25esimo anniversario dell'emanazione delle leggi 19 e 20 del 1994 per consentire un momento di studio comune sul tratto di strada percorso fino a ora e volgere lo sguardo al futuro dei controlli e della giurisdizione della Corte dei conti.

Desidero condividere con voi alcune considerazioni conclusive su questa giornata di studi in cui sono state esaminate le novità introdotte dal legislatore che, a partire dagli anni Novanta, venivano a inserirsi nel ciclo di riforme amministrative che ha caratterizzato quel periodo.

I lavori di oggi hanno consentito di ponderare approfonditamente gli esiti di tale riforma, inducendo a valutazioni sulle modalità di rafforzamento della nostra azione, anche attraverso un adeguamento più incisivo del nostro sistema di controllo per servire al meglio l'interesse pubblico.

Regole adeguate e potenziamento dei controlli, modellati alle diverse forme di gestione, si rendono necessarie a fronte della costante attenzione che la collettività pone alla correttezza della gestione del denaro pubblico.

Il nostro Istituto sente fortemente l'esigenza di periodiche riflessioni su come poter avvicinare sempre più le funzioni di controllo e giurisdizionali alle comunità e ai territori e come garantirne l'uniforme esercizio in tutto il Paese, a tutela del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e a beneficio degli utenti dei servizi, delle imprese e dei cittadini.

Le due leggi sono state emanate, come ben delineato nel corso delle sessioni di oggi, in uno scenario istituzionale in cui si avviava la necessaria distinzione tra l'indirizzo politico e quello della gestione e veniva ad affacciarsi il modello dell'amministrazione per risultati, inteso a meglio rispondere all'esigenza proveniente dalla collettività di un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino.

Abbiamo visto come si sia evoluta nel tempo l'applicazione della riforma, che ha ridimensionato i controlli di legittimità, valorizzato quelli sulla gestione e introdotto il decentramento dell'esercizio delle funzioni della Corte dei conti su base regionale.

Come è emerso dagli interventi di oggi, negli ultimi anni per adeguare il controllo alle esigenze di una finanza pubblica moderna, sono stati assegnati alla Corte nuovi compiti, anche in virtù della sua posizione di organo terzo, neutrale e *super partes*.

La Corte ha saputo rispondere ai cambiamenti e agli adempimenti via via richiesti, grazie alla sua dimostrata capacità di percepire e valutare i mutamenti esterni, adattando il sistema di controllo e giurisdizionale all'evoluzione delle vicende istituzionali e dei modelli organizzativi delle amministrazioni centrali e sul territorio, pur sempre conservando l'identità e l'unitarietà delle proprie originarie funzioni.

Rilevanti sono state anche le innovazioni mirate a tutelare l'unità economica della Repubblica, come riflesso soprattutto del più ampio rilievo assegnato all'Istituto nel nuovo assetto costituzionale, ferma restando la missione primaria, riconosciuta fin dalla sua istituzione, di garantire gli equilibri di bilancio e la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Le innovazioni hanno spostato il controllo della Corte, originariamente indirizzato allo Stato centrale, sulle comunità, con maggiori e più penetranti poteri, sia nei confronti delle Regioni che degli enti locali, rafforzando il controllo a beneficio del coordinamento della finanza pubblica, svolto dal Parlamento.

In tale contesto, la vicinanza del nostro Istituto alle comunità, a tutela dell'equilibrio economico finanziario del Paese, garantisce un quadro di certezza, derivante dalle verifiche sul regolare impiego delle risorse.

Sotto questo profilo il bilancio, che costituisce il documento più importante dell'amministrazione pubblica, consente in modo trasparente alla comunità di prendere visione del corretto uso delle risorse pubbliche, rivelandosi in tal modo un efficace strumento di democrazia.

In particolare, con la rinnovata attività di controllo sulle entrate e sulle spese pubbliche, si è voluto assicurare con sempre maggior efficacia, il rispetto dell'equilibrio finanziario dei bilanci, della legalità e del buon andamento, nonché la sostenibilità del debito pubblico.

La legislazione più recente sollecita infatti la Corte a promuovere una "cultura della buona amministrazione" e una "sana gestione amministrativa", dedicata alla soluzione delle istanze della collettività.

Si è così venuto a delineare per il nostro Istituto un ruolo di affiancamento a sostegno dell'azione amministrativa, inteso a favorire l'autovalutazione e l'autocorrezione e a garantire la rispondenza dei risultati agli obiettivi programmati, orientando gli operatori pubblici verso prassi virtuose, ferma restando la salvaguardia dell'equilibrio del bilancio.

I numerosi interventi normativi, come abbiamo visto oggi, hanno tracciato un nuovo profilo di ausiliarità della Corte nei confronti delle assemblee rappresentative, alle quali le osservazioni del giudice contabile forniscono un quadro degli effetti delle politiche attuate e dei risvolti che l'azione amministrativa ha sul sistema economico e, di riflesso, sul benessere della collettività.

Il nostro ruolo di controllo sulla finanza pubblica si svolge non solo a tutela degli interessi finanziari della comunità, a cui ci dedichiamo quotidianamente, ma anche per migliorare la qualità dei servizi resi e agevolare la verifica da parte dei cittadini stessi che siano correttamente gestiti, dando attuazione in tal modo al criterio di democraticità.

Il concetto di danno, come ci è stato poc'anzi illustrato, può essere ancorato al principio costituzionale del buon andamento e al criterio della trasparenza dei bilanci pubblici.

Sotto tale profilo, l'attività giurisdizionale potrebbe rivelarsi un valido misuratore dell'efficacia dell'attività amministrativa, in quanto le inefficienze delle prestazioni pervenute al suo esame arrivano ad ampliarne, in prospettiva, i confini, in particolare sul piano della responsabilità amministrativa per danni da disservizio.

È da evidenziare che la protezione degli interessi pubblici di rilevanza finanziaria da parte della Corte è rinvenibile anche nel nuovo Codice di giustizia contabile, nel quale sono presenti chiari riferimenti al fatto che l'evoluzione legislativa sembra esprimere un disegno ordinamentale inteso a potenziare la effettività della tutela giudiziale attraverso nuove e specifiche misure di contrasto.

Sotto tale profilo la funzione giurisdizionale viene a costituire un sicuro presidio sul territorio per reprimere le devianze, pronto a intervenire con l' incisiva azione della Procura, e rassicurare i cittadini.

L' entrata in vigore del Codice di giustizia contabile ha ulteriormente potenziato la sinergia tra la funzione giurisdizionale e quella di controllo della Corte, che si è consolidata negli anni in un disegno unitario a tutela degli interessi erariali.

La compiuta realizzazione delle funzioni, nelle forme del controllo, della giurisdizione e consultive, svolte in modo unitario nelle sue articolazioni, centrali e territoriali, è una componente basilare per rendere un "servizio" al Paese, contribuendo alla sua stabilità e crescita.

La specialità delle funzioni del nostro Istituto, ampliate nel corso degli anni come abbiamo visto, è la nostra ricchezza.

L' assetto unitario delle garanzie in favore della collettività è diretto a rendere più solido il senso di affidabilità delle Istituzioni pubbliche che rispondono ai bisogni dei cittadini, rendendo così anche più forte il senso civico di "appartenenza".

A fronte dell' esiguo numero di norme che ha caratterizzato il percorso innovativo avviato con l' emanazione delle leggi 19 e 20, determinante si è rivelato il significativo ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha saputo indirizzare con le sue pronunce i diversi ambiti della nostra attività svolta a tutela degli equilibri della finanza pubblica.

Non ultima la recente reinterpretazione dei contenuti e della natura del giudizio di parificazione, esteso anche alle Regioni a statuto ordinario nel 2012, che ha subito importanti innovazioni.

Come abbiamo visto la questione è ancora aperta.

D' altra parte, anche la Corte dei conti, come ampiamente illustrato, costituisce uno strumento per allertare il sindacato della Corte costituzionale su settori dell' ordinamento che perverrebbero con difficoltà al controllo di costituzionalità.

Prezioso, dunque, si rivela il dialogo continuo del nostro Istituto con il Giudice della Consulta.

La Corte è pronta a dedicare sempre maggiore attenzione, risorse professionali e impegno allo svolgimento delle sue funzioni, adeguandosi alle continue innovazioni tecnologiche e cercando di migliorare, attraverso una più efficace comunicazione e pubblicità, il sistema di diffusione immediata degli esiti delle proprie attività svolte nelle sedi centrali e regionali.

La vicinanza sempre maggiore alle istanze della comunità deve essere la stella polare che guida l'azione del nostro Istituto.