



***Discorso del Presidente della Corte dei Conti
per la cerimonia del 60° anniversario della
Costituzione italiana
Roma, 7 marzo 2008***

Il mio più deferente saluto ed il mio grazie assolutamente non rituale al Presidente della Corte Costituzionale, al Presidente Emerito della Repubblica Senatore Scalfaro, al Senatore Andreotti, al Professore Lombardi che oggi onorano la Corte apportando l'alto contributo di conoscenza storica, di saggezza giuridica, di dottrina nonché a Sua Eminenza il Cardinale Martino, al Vice Presidente della Camera dei Deputati On. Bontempo, al Vice Presidente della Corte Costituzionale, ai Giudici costituzionali Maddalena e Saulle, al Rappresentante della Corte dei Conti europea Pres. Vari, al Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato, al Presidente del CNEL, all'Avvocato Generale dello Stato che hanno voluto onorarci con la loro presenza e a tutte le Autorità civili e militari presenti a questa cerimonia.

Il modo migliore per celebrare il sessantesimo anniversario della Costituzione penso sia farne una rilettura che ne porti a riscoprire la modernità e insieme le potenzialità insite in essa.

Naturalmente in tale ottica non posso che riferirmi a quanto concerne più da vicino la Corte dei conti e cogliere l'occasione per evidenziare alcuni punti salienti che sono alla base delle funzioni di controllo e di giurisdizione affidate alla Corte.

Non intendo fare una disamina delle sentenze rese, in tal campo, dalla Corte Costituzionale: altri potrà farlo con ben maggiore autorevolezza. Mi limiterò quindi solo ad alcune notazioni.

La posizione della Corte dei conti nel quadro costituzionale è definita dall'art. 100 incluso nella Sezione III che contempla "gli organi ausiliari" e che a sua volta è parte del Titolo III intestato "il Governo".

In relazione al dibattito sugli Organi ausiliari, ricordo le considerazioni di Mortati che osservava come la rilevanza costituzionale della Corte dei conti sorge

dal fatto che, “secondo quanto è stato sempre inteso dal 1862 sino ad oggi, l'istituto della Corte dei conti è un organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione del controllo finanziario”. Si osservava allora che il Parlamento “vista l'enormità delle spese che lo Stato oggi è costretto a sopportare” non è sempre in grado di effettuare quel controllo”, occorrendo semmai, per rendere più efficace il controllo sulle spese pubbliche, rafforzare il ruolo della Corte dei conti. L'illustre Costituzionalista ricordava i due momenti relativi a quando la Corte corrisponde con il Parlamento: l'invio alle Assemblee legislative del rendiconto e della relazione generale, a chiusura del bilancio consuntivo, e la trasmissione dei decreti registrati con riserva. Oggi il rapporto con il Parlamento è, come è noto, ben più ricco ed ampliato, attraverso una pluralità di relazioni finanziarie e gestionali, e si completa, con sempre maggior frequenza, di audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari. Quelle audizioni, già adombrate con l'affermazione che, pur non essendo necessaria nessuna norma costituzionale in proposito, “nulla può impedire che una commissione parlamentare inviti il presidente della Corte dei conti a riferire”. In una primissima versione del testo, era anche previsto che il Parlamento potesse richiedere l'intervento del Presidente della Corte alle sedute, “per riferire in sede di approvazione del rendiconto generale dello Stato”.

La configurazione della Corte quale organo ausiliario del Parlamento la si ritrova già in epoche storiche ben più remote, allorché il Parlamento espressione dei cittadini si contrapponeva politicamente al Governo espressione invece del Sovrano e aveva necessità di disporre di un organo che quale sua longa manus – secondo la definizione storica – sorvegliasse le imposizioni fiscali e l'uso delle risorse così reperite.

Tale situazione è certo superata dall'odierna forma di democrazia in cui il Governo è espressione stessa del Parlamento e si fonda sulla fiducia che esso gli accorda.

L'evoluzione storica ha perciò portato la Corte dei conti in una posizione ambivalente testimoniata dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 142 del 1968 che qualificava la Corte come “organo ausiliario del Governo, o meglio del Parlamento”.

L'ausiliarietà diretta della Corte nei confronti delle Camere è scolpita dall'art. 100, secondo comma ultima alinea, della Costituzione che testualmente sancisce che la Corte “riferisce direttamente alle Camere” sul risultato dei controlli eseguiti, nonché dai regolamenti parlamentari che abilitano le competenti Commissioni a chiedere alla Corte referti ed audizioni.

Inoltre una serie di norme prevedono che la Corte debba riferire direttamente al Parlamento. Tra le ultime, in ordine di tempo, la legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007 n. 244) ha stabilito per la Corte l'obbligo di riferire al Parlamento "anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali"; ponendo così la Corte, unitariamente intesa, al centro della funzione di ausiliarità per il coordinamento della finanza pubblica, secondo l'insegnamento ormai costante della Corte costituzionale.

Anche di recente il legislatore della legge finanziaria per il 2008 ha voluto scolpire – nelle pagine di quella che ormai da diversi anni è diventata la legge fondamentale per ogni Governo – il ruolo della Corte dei conti verso il Parlamento, con attribuzione di specifica competenza su un referto "per il coordinamento del sistema di finanza pubblica".

E' anche da notare – e forse non è a tutti noto – che con una lunga serie di atti normativi – almeno 55 – che dai giorni nostri risalgono fino al 1911 si impone ai Ministri di redigere relazioni, in varie materie, da inviare alle Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti, con il chiaro intento di porre, anche per tale via, la Corte al centro di una rete di monitoraggio e possibili controlli.

Sull'altro versante, il Governo non è però estraneo alle funzioni di controllo, ed anzi ne è immediato interlocutore. Anche tale profilo era stato evidenziato da Mortati, secondo il quale "il primo ministro può giovare dell'opera della Corte dei conti, al fine della coordinazione dei vari ministeri e della vigilanza nel loro funzionamento, in relazione a quella speciale posizione di superiorità che si è voluto conferire al Presidente del Consiglio". Un implicito riferimento alla relazione tra Corte e Governo, sembra cogliersi nell'ultima finanziaria, là dove dispone che l'amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato, da comunicare alla presidenza delle Camere, alla presidenza del Consiglio dei ministri ed alla presidenza della Corte dei conti.

La maggiore "vicinanza" – per così dire – al Parlamento della Corte è testimoniata anche dall'art. 16, comma 2, della legge n. 400 del 1988 che abilita la presidenza di ciascuna delle due Camere a richiedere alla Corte valutazioni in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero da un decreto legge o da un decreto legislativo del Governo.

Un concetto di simmetria istituzionale potrebbe suggerire di estendere, con norma apposita, tale facoltà al Presidente del Consiglio proprio quale diretto

interessato a “fruire” dei risultati dell'attività della Corte potendo così avere ulteriori punti di riferimento alla propria azione nel campo della finanza pubblica.

L'ausiliarietà centrata verso il Parlamento e l'ambivalenza dei risultati del controllo anche verso il Governo esigono l'assoluta credibilità ed autorevolezza della Corte: condizione imprescindibile perché ciò sia, è l'indipendenza totale dal Governo.

L'indipendenza è garantita dall'art. 100 della Costituzione: norma che non delimita in alcun modo il concetto di indipendenza. Questa, conformemente alle posizioni più volte espresse e ribadite dagli organismi internazionali, di cui da molto tempo fa parte l'Italia, che sono rappresentativi delle Istituzioni superiori di controllo, deve necessariamente comprendere anche l'indipendenza finanziaria dal Governo.

Non a caso le Istituzioni superiori di controllo pressoché di tutta Europa e la stessa Corte dei conti della Unione Europea ricevono i propri budgets finanziari dai Parlamenti e non dai Governi. Nella stessa linea si è posto il Senato con l'o.d.g. G91.100 accettato dal Governo ma non ancora trasfuso in legge.

Del resto, la dipendenza finanziaria dal Governo potrebbe essere anche fonte di imbarazzanti situazioni istituzionali: basti pensare, ad esempio, alla norma di cui all'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 che dà alle Commissioni parlamentari il potere di indicare alla Corte le priorità sulla cui base definire i programmi di controllo. Una insufficiente dotazione globale, stabilita dal Governo, di mezzi finanziari potrebbe avere l'effetto di impedire lo svolgersi di tali compiti di controllo e perciò, indirettamente, di paralizzare una volontà espressa dal Parlamento.

E' lo stesso art. 100, 3° comma, della Costituzione che garantisce anche l'indipendenza dei singoli magistrati della Corte nei confronti del Governo ed è questo uno dei tratti che connota l'indipendenza propria della Corte rispetto a quella, ad esempio, delle Autorità indipendenti.

Ma è sempre indipendenza nei confronti del Governo, quindi indipendenza esterna: altro problema, evidentemente, è l'indipendenza interna dei magistrati.

Questa è totale per i giudizi espressi nella sede dell'esercizio delle proprie funzioni, in applicazione dell'art. 101, II comma, della Costituzione e dei principi che regolano l'ordinamento delle magistrature, ma non può esserlo altrettanto nell'organizzazione del lavoro, nella quantità e qualità di esso; né può estendersi a pretese di indirizzare o esprimere posizioni rispondenti a proprie valutazioni o posizioni concettuali.

Il problema che ne scaturisce è di grandissima rilevanza per la Corte in ragione della forte diversificazione delle sue funzioni – di giurisdizione, di controllo, consultive – esercitate nell'unitarietà del suo essere e su tutto il territorio nazionale. Funzioni tutte concretamente idonee a incidere su temi di finanza pubblica, ad influenzare l'azione dell'Amministrazione e, a livello di Regioni e di enti locali, degli stessi organi elettivi: così che ogni magistrato può di fatto trasmettere una immagine diversa della Corte.

La sede naturale di composizione e di tendenziale *reductio ad unitatem* non può che essere rinvenuta in quella che, con espressione ellittica ormai entrata nell'uso comune, si definisce come "politica di istituto". Questa è demandata da un lato al Presidente della Corte al quale l'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 affida "l'esercizio di funzioni di indirizzo politico-istituzionale" e dall'altro al Consiglio di Presidenza – nel quale, è bene ricordarlo, siedono anche 4 membri rappresentanti diretti del Parlamento – attraverso le funzioni ad esso espressamente demandate dalla legge, segnatamente quelle relative all'assegnazione di uffici e sedi ai magistrati.

E' solo con un'azione sinergica e composita dei due organi che può aversi il risultato di un concerto armonioso e non un rumore chiassoso e cacofonico.

La Corte costituzionale si è sovente occupata delle funzioni della Corte dei conti con opera non solo di attenta custode della Costituzione ma di illuminata ed illuminante guida verso sviluppi ed affermazioni di principi rispondenti alle esigenze di un'organizzazione pubblica complessa e di una finanza pubblica bisognosa di trasparenza e controlli: muovendosi in tale direzione il giudice delle leggi ha via via condotto ad una più chiara definizione e ad una più ampia dimensione la portata dell'ausiliarietà della Corte dei conti.

Si è così giunti all'evidenziazione del raccordo sistematico e del fondamento costituzionale del controllo gestionale nei principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità di funzionari (art. 28), dell'equilibrio di bilancio (art. 81), del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119), ampiamente evidenziati dalla ben nota sentenza n. 29 del 1995.

In quella occasione si è affermato quel ruolo, poi costantemente riaffermato dalla Consulta, che la Corte dei conti è venuta ad assumere, "in forza della prassi giurisprudenziale e delle leggi di attuazione della Costituzione", di Organo, previsto dalla Costituzione in posizione di indipendenza e di "neutralità", posto al servizio dello Stato-comunità (e non già soltanto dello Stato - Governo) quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico

(sia statale, sia regionale e locale), e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità".

Per la Consulta, l'imputazione alla Corte dei conti, da parte della legge n. 20 del 1994, del controllo sulla gestione anche nei confronti delle amministrazioni regionali "non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

Tale lettura - poi sviluppata dal Legislatore nelle norme di adeguamento al riformato Titolo V (L. n. 131 del 2003) e dalla successiva giurisprudenza costituzionale – si fonda già sulla lungimirante visione dei nostri Costituenti: Ruini, presidente della Commissione che preparò per l'Assemblea il testo della Carta costituzionale - evidenziava efficacemente la natura della ausiliarietà della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, qualificandoli come "organi ausiliari, più che del Governo, della Repubblica".

In ragione poi dei vincoli connessi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dell'obbligo di rispettare un equilibrio complessivo del bilancio nazionale, si è affermato (sentenza n. 267 del 2006) che la disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 ha assunto maggior rilievo e che in tale "più ampio, ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica", si inserisce anche il controllo affidato alla Corte dei conti dalla normativa contenuta nell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 (di adeguamento al nuovo Titolo V). Tale forma di controllo, svolta in veste di organo terzo (al servizio della Repubblica) non viene, dunque, in nessun caso "posta in discussione" dalla possibilità data, dalla stessa normativa, alle Regioni a statuto speciale, di adottare particolari discipline nel rispetto delle finalità previste, risolvendosi tale attività in una forma di controllo interno alla Regione, a fini di collaborazione con il Consiglio regionale, "ovviamente limitato alle gestioni di carattere regionale e locale".

In base ai raccordi comunitari, acquistano dunque ulteriore spessore quelle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, riguardanti anche le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, nell'ottica della "finanza pubblica allargata". Alla luce di tali principi emerge quella correlazione sistematica del controllo esterno sulla gestione al coordinamento della finanza pubblica che la più recente giurisprudenza costituzionale ha ben rimarcato, esplicitando anche il nesso fondante

con l'articolo 100 della Costituzione, che riserva alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, "come controllo esterno ed imparziale".

Nella prospettiva di unitaria garanzia per la complessiva finanza pubblica affidata alla Corte dei conti, disegnata in Costituzione, si inserisce anche la funzione giurisdizionale della Corte.

Gli illustri ospiti che ci onorano della loro presenza, come autorevoli testimoni del tempo o come studiosi esperti, meglio di tutti noi conoscono e potrebbero commentare le approfondite e talvolta appassionate riflessioni svolte, in seno alla Commissione dei Settantacinque, alla Seconda Sottocommissione ed in sede di Assemblea, in ordine all'art. 95 del Progetto originario, poi confluito nell'art. 103 vigente e nell' intestazione alla Corte dei conti della "giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge".

Nelle Aule del Parlamento della Repubblica Italiana e nel novembre del 1947 – così come era già accaduto 95 anni prima, il 27 dicembre 1852, nelle Aule del Parlamento Subalpino e ad opera di Cavour - risuonarono parole dedicate al giudice ed alla giurisdizione in materia di responsabilità contabile e amministrativa.

Si discusse di unicità della giurisdizione, di mantenimento o meno delle già esistenti giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, si confrontarono le opinioni degli Onorevoli Calamandrei, Mortati, Leone, Ruini, si andò alla ricerca di formulazioni testuali che evitassero inconvenienti pratici o difficoltà interpretative o di funzionamento della giustizia nell'interesse dei cittadini.

Ma certo preoccupazione avvertita, sensibile e comune a tutti i Costituenti fu quella di assicurare il rafforzamento delle garanzie in favore dei cittadini, non di sottrarre, ma di conquistare nuovi campi alla tutela degli stessi.

Tra le diverse opzioni astrattamente possibili non si convenne sull'unicità per così dire "strutturale" della giurisdizione, tuttavia ci si trovò d'accordo intorno ad un nucleo logico condiviso di "razionale unità" della stessa, intesa come strumento complessivo ed armonico di protezione da accordare in favore delle libertà e dei diritti di tutti.

L'approvazione del testo finale affidò alla formulazione ora presente nell'art. 103 il compito di andare a vivere e operare nel fluire del tempo successivo, da quel lontano 1947 e sino ai giorni nostri, condensando, nella stringatezza delle parole, gli oggetti, i contenuti ed anche i limiti della funzione di "tutela" e di "garanzia" che i giudici della Corte dei conti devono assolvere in favore dei cittadini.

Più volte - nei sessanta anni trascorsi ed in tutte le sedi preposte a compiti ermeneutici, dalla Corte costituzionale, alla Corte di Cassazione, alla Corte dei conti - la giurisprudenza è tornata ad interrogarsi intorno a quella formulazione letterale.

Nel fare ciò, inevitabile è stato il dover riconfrontare il dato letterale della Carta - per sua natura “figlio” del tempo in cui nasce, ma anche “seme” dinamicamente aperto a comprendere in sé implicazioni successive, prevedibili pur se non puntualmente previste - con le evoluzioni e trasformazioni via via maturate nella vita e nell'organizzazione dello Stato, delle Autonomie territoriali e funzionali, nella Collettività e nella Società tutta.

Gli snodi che hanno contrassegnato questo lungo itinerario di Storia e di vita sono numerosi.

La Corte costituzionale ha via via disegnato e rimarcato tali snodi costruendo nel tempo un monumentale insieme di principi che sono fondamento e, al contempo, regole per l'azione della Corte dei conti.

Voglio solo ricordare come essa segnatamente attraverso le più recenti sentenze n. 183, 184 e 272 del 2007 ha innervato sul tronco del processo civile quello, di competenza della Corte, per responsabilità amministrativa; ne ha riconosciuto la natura risarcitoria e ha posto l'accento sui caratteri di “specialità” ed “esclusività” della giurisdizione contabile, limpidamente rimarcando sia l'estensione e le peculiarità della potestà giudicante, che accerta e valuta le fattispecie trasgressive di legge in tutti i loro elementi costitutivi, oggettivi e soggettivi, anche di intensità nello scostamento dal precetto normativo e determina l'ammontare del danno risarcibile, sia i rapporti con la Giurisdizione ordinaria.

La Corte di Cassazione, nella sentenza n. 22059 del 2007 e in coerenza con l'assetto costituzionale e della normazione sostanziale, ha individuato nel giudice contabile il “giudice naturale” che accerta e tutela la “riparazione del danno erariale”.

Il legislatore ordinario, dal canto suo, ha ritenuto di associare alla tutela risarcitoria altre innovative forme di tutela anche sanzionatoria.

Orbene questi singoli segmenti, scaturenti dalla ermeneutica giurisprudenziale oppure dal concreto dipanarsi della disciplina di diritto positivo, non si muovono in contraddizione tra di loro, non modificano od alterano il disegno costituzionale originario, ma schiudono linee logico-evolutive verso ulteriori sviluppi, coerenti con l'evoluzione complessiva in atto del Sistema ordinamentale.

Lo sviluppo di queste linee di tendenza e la constatazione che la previsione letterale data in Costituzione di “materie di contabilità pubblica” non implica necessariamente ed esclusivamente una dimensione “punitiva” della giurisdizione

della Corte dei conti potrebbe bene indurre il legislatore ordinario a demandare alla Corte anche un processo cognitivo che a seguito di risultanze di controlli eseguiti con esiti di segno negativo sia idoneo a tutelare l'Amministrazione – come tale e non uti singuli – che si senta ingiustamente colpita da affermazioni di inefficienza o mancato raggiungimento di obiettivi nonché a tutelare gli interessi diffusi di Enti territoriali al compimento di quanto programmato. Naturalmente con schema processuale non assolutamente di azione di responsabilità ma di accertamento e dichiarativo.

Si tratterebbe, a mio avviso, di uno sviluppo pienamente in sintonia con l'evolversi del quadro costituzionale e rispondente alla domanda di protezione degli interessi diffusi che, sempre più fortemente, sale dalla società civile.

Mi sia permessa ora una considerazione finale che riguarda insieme l'attività di controllo e quella giurisdizionale. Entrambe le due attribuzioni intestate alla Corte dei conti, pur restando ben distinte nei rispettivi presupposti di esercizio e nelle loro modalità di esplicazione, si saldano l'una all'altra nel concorrere a tracciare per le Pubbliche Amministrazioni percorsi di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria e nel costituire, sotto il profilo della finanza pubblica, un assetto unitario di garanzie in favore della collettività.

E' questo profilo di unitarietà di garanzia che è alla base della cointestazione delle funzioni in Costituzione, e che, se riguardata dal punto di vista del cittadino, rende più saldo e convinto il senso di affidabilità degli Apparati pubblici che approntano le risposte ai suoi bisogni, rendendo così anche più forte il senso civico di "appartenenza".

In tale prospettiva, fin quando sarà conservata, e non potrà che esserlo, la centralità del "cittadino" che è "origine" ed anche "fine" dello strutturarsi di un patto di convivenza sociale in un patto di organizzazione e di funzionamento di pubblici apparati, certamente non potrà che permanere l'attualità delle funzioni assegnate.

In questo senso, la cerimonia di oggi è sì solenne e doverosa celebrazione di un vitale evento del passato ma, nello stesso tempo, è consapevole e convinto riconoscimento di aspetti, profili e valori che la nostra Costituzione ha costruito ed ha definito con la sapiente capacità di precorrere ed immaginare il futuro.