

Intervento del Presidente della Corte dei Conti
al Convegno Internazionale
“I controlli amministrativi: bilancio di una riforma”
(Assisi 28 e 29 maggio 2009)

Intendo svolgere solo alcune riflessioni, quasi “da ponte” tra gli autorevoli interventi di stamane, e quelli della sessione pomeridiana che ho il piacere di presiedere.

La prima riflessione concerne il raccordo tra controllo e coordinamento della finanza pubblica. Vorrei segnalare la significativa continuità che emerge dalla giurisprudenza costituzionale nel riconoscere al controllo affidato alla Corte dei conti un ruolo ausiliario nel più generale contesto del coordinamento della finanza pubblica e sottolineare proprio un passaggio della sentenza 179/2007, con cui sono state dichiarate non fondate le questioni poste dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia con riguardo alla normativa recata dai commi 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006. Tale nuova forma di controllo, ispirata da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica - è finalizzata con finalità collaborativa, alla tempestiva segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive. Nella pronuncia si evidenzia la considerazione che la nuova forma di controllo, oltre a sviluppare il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, ai sensi della legge n. 131 del 2003, “affonda le sue radici” nel controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali e,

più in generale, nelle attività di controllo finanziario sui bilanci pubblici affidate alla Corte dei conti. Nella pronuncia della Consulta si fa esplicito richiamo anche alla normativa dei primi anni '80, istitutiva della sezione Enti Locali (d.l. n. 786 del 1981, conv. dalla legge n. 51 del 1982), con il compito di esaminare la gestione finanziaria degli Enti Locali e riferire al Parlamento in maniera aggregata i risultati delle rilevazioni e delle analisi compiute. Viene assicurato così un saldo ancoraggio ed un sicuro fondamento nella continuità di attenzione all'esame dei bilanci pubblici che costituisce il "DNA" della Corte. Proprio in relazione alla norma istitutiva della Sezione enti locali, si possono richiamare le considerazioni, da ritenersi tuttora valide pur nel nuovo assetto costituzionale, presenti nelle sentenze della Consulta n. 422 e n. 961, entrambe del 1988.

Nella prima, che aveva riconosciuto a tale Sezione la possibilità di richiedere ai CO.RE.CO. gli elementi necessari al fine di riferire al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti, emergono principi tuttora attuali: si è affermato da un lato che l'(ora abrogato) art. 130 Cost. non esaurisse tutti i possibili schemi di controllo sugli enti locali; dall'altro che la funzione referente della Corte dei conti si inserisce nel più generale contesto del coordinamento della finanza pubblica, per il quale la Corte fornisce un contributo conoscitivo al Parlamento. Tale attività «non solo non contraddice al rispetto delle Autonomie, ma risponde ad un precipuo interesse della collettività nazionale, essendo destinata a fornire al Parlamento strumenti conoscitivi che consentano di effettuare scelte organiche e coerenti in materia di finanza locale, componente del più vasto sistema di finanza pubblica ».

La successiva pronuncia ha ulteriormente evidenziato la funzione della Corte dei conti con riguardo sia al generale rapporto di ausiliarità fra Corte e Parlamento, iscritto nell'art. 100, comma 2, Cost., sia alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, con esplicito richiamo all'art. 119 Cost.,

«norma che richiede che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, quale la Corte dei conti, l'effettiva situazione e le eventuali disfunzioni anche della gestione finanziaria delle Province e dei Comuni».

Anche nelle recenti sentenze della Corte il filo conduttore si rintraccia e si conferma - pur nella diversità delle coordinate temporali ed istituzionali di riferimento - nella considerazione, costantemente ribadita, dello stretto nesso tra funzione del controllo ed esigenze correlate al coordinamento della finanza pubblica, arrivando a precisare che nel suo ambito materiale viene, appunto, a collocarsi sistematicamente il controllo esterno sulla gestione. Tali raccordi riguardano pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, «non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata». La più recente giurisprudenza costituzionale ha voluto rimarcare una correlazione tra il controllo esterno sulla gestione ed il coordinamento della finanza pubblica, correlazione che va inquadrata sistematicamente nelle funzioni di organo ausiliario (art. 100 Cost., recentemente richiamato dall'art. 3, co. 63° della legge finanziaria per il 2008). Tale funzione di ausiliarità assume diverso e più ampio spessore alla luce dell'evoluzione istituzionale, che, in parallelo alle trasformazioni in chiave autonomistica, vede crescere le esigenze di garanzia della coesione e della unitarietà dell'ordinamento, anche sotto i profili di ordine economico e finanziario.

La seconda riflessione è incentrata sulla evoluzione del sistema, caratterizzata, sia in senso autonomistico, sia in via sopranazionale, in tale complessivo contesto il ruolo di ausilio a fini di coordinamento della finanza pubblica acquista ancora maggiore spessore. I raccordi con l'Unione Europea - già fondati sull'articolo 11 della Costituzione e sulla autorevole interpretazione giurisprudenziale della Corte

di Giustizia della Comunità Europea e della Corte Costituzionale italiana - trovano oggi un ulteriore preciso fondamento nell'articolo 117, primo comma, del nuovo testo costituzionale, rappresentando un esplicito vincolo per il legislatore nazionale e regionale. Si conferma, proprio nel richiamo ai vincoli comunitari, la sempre più stretta interazione tra finanza comunitaria e finanza nazionale. Una interazione che richiede il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo a garanzia degli equilibri sia degli Enti che del più complesso ed unitario sistema della finanza pubblica.

Per la Corte di conti un espresso richiamo a questi principi è presente nell'articolo 7 della legge 131 del 2003, (recante disposizioni di adeguamento alla Costituzione), che affida alla Corte di conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, 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.

Nel rinnovato assetto costituzionale, che sancisce la pari dignità degli enti territoriali, viene dunque ad esplicitarsi una funzione di garanzia - anche nei confronti della Unione europea - degli equilibri finanziari e della efficienza gestionale, ribadendo per la Corte dei conti, quel ruolo, già affermato dalla Consulta (sent. n. 29 del 1995), di garante degli equilibri economico-finanziari della Repubblica in posizione di equidistanza e di terzietà.

In tale prospettiva, primario rilievo ha l'esigenza di armonizzazione degli ordinamenti finanziari e contabili, sia per facilitare la verifica del rispetto delle

regole di derivazione comunitaria, che per garantire l'ordinata attuazione degli interventi perequativi e di sviluppo previsti dall'art. 119, co. 3° e 5°, della Costituzione. La tematica della armonizzazione è stata da ultimo ripresa anche nel recente Parere delle Sezioni Riunite sulla revisione dei "Principi contabili per gli enti locali" Delibera n. 1/2009/CONS

La stessa legge 4 marzo 2009, n. 15 interviene di recente per dare maggior rilievo al controllo esterno affidato alla Corte di conti, laddove prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono fare applicazione delle disposizioni innovativamente previste per gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento anche nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. Non mi soffermo su tale normativa se non per rimarcare che l' "Interlocutore" per le Autonomie, in linea con il nuovo assetto istituzionale, è rappresentato dagli Organi di governo degli enti territoriali e che l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.

Solo un cenno al rilievo rimarcato dalle norme e dalla prassi, del rapporto tra Corte dei conti ed articolazione dei controlli interni, così come sui tanti aspetti del controllo finanziario e sui diversi soggetti chiamati a concorrere, ciascuno per la sua parte, alla regolarità delle gestioni. E' evidente il ruolo particolare assegnato agli organi di controllo interno, sia dalla normativa di base (l. 20 del 1994; l. 131 del 2003) che dalla recente legislazione.

Vorrei chiudere con una reminiscenza storica, riferita quindi al passato ma capace – come è proprio della storia – anche di illuminare il presente. In precedenza il legislatore del 1923 – 24 e soprattutto del 1939 aveva affidato alla Ragioneria generale dello Stato un controllo sulla "proficuità" della spesa che altro poi non è che la moderna dizione di "sana gestione finanziaria".

Il concetto di proficuità, evocato con forza anche recentemente dalla Banca centrale europea, racchiude in sé evidentemente, per necessità logica, quella di utilità che connota tutte le recenti leggi che hanno interessato la Corte dei conti. Dalla legge c.d. La Loggia che ha disciplinato un controllo qualificato come collaborativo ed ha previsto la possibilità di pareri e di altre forme di collaborazione, in funzione quindi dell'utilità per l'Ente destinatario di tali collaborazioni, alle norme di leggi finanziarie che chiedono alla Corte la ricostruzione del quadro dell'intera finanza pubblica, in evidente relazione di utilità per il Parlamento, fino alle norme della legge n. 15 del 2009 che hanno reso il controllo della Corte più incisivo e potenzialmente di maggiore utilità per il governo della finanza pubblica di spettanza degli organi costituzionali.

Se tanto forte e pervasiva – e credo che sia ben difficile dimostrare il contrario – è tale connotazione di utilità mi chiedo se non debba essere questa la lente attraverso cui guardare e valutare le norme di riforma che riguardano la Corte: norme che pur non stravolgendo schemi giuridici, che hanno peraltro cittadinanza nel mondo del processo, non siano però da questi costrette in una sorta di camicia di forza ma costituiscano, esse, la lente attraverso cui esaminare i disegni riformatori.

Utilità per tutti i vari soggetti che compongono la Repubblica, utilità per la Corte e quindi per tutti i suoi componenti che hanno tutto da guadagnare da una posizione realmente forte dell'Istituto; utilità per i cittadini – contribuenti assicurata da una effettiva protezione oggettiva dell'interesse alla migliore gestione della finanza pubblica.

Maggiore forza dell'Istituto, e perciò stesso maggiore rilevanza di esso e dei suoi componenti, che può derivare da un controllo capace di incidere, con effetti diretti, su ogni forma di gestione della finanza pubblica: dovunque vi è denaro pubblico là vi deve essere, con effettività, un controllo della Corte.

Maggiore forza dell'Istituto che può derivare dall'esercizio della giurisdizione, e quindi dall'attività delle Procure e delle Sezioni, che potrebbe essere disegnata dal legislatore – recependo le più attuali tendenze di distribuzione della giurisdizione per blocchi di materie – come estesa a qualsiasi soggetto che provochi un danno all'Erario, ma che sia un danno reale, finanziariamente quantificabile e dimostrabile a cui consegua, in modo certo e celere, la reintegrazione per le casse dell'Ente che è stato depauperato.

Siamo, lo sappiamo tutti, alla vigilia di riforme dell'intero mondo delle Istituzioni alcune, di valenza epocale, già poste in essere dal Parlamento.

La Corte, lo si voglia o meno, non potrà che essere, necessariamente, coinvolta in tale complessivo disegno.

Mi chiedo se sia più utile, fermo restando, in modo assoluto, la tutela sostanziale dello *status* di magistrato fare battaglie di principio ma ponendosi in rotta di collisione con le linee espresse da Parlamento e Governo e con ciò, probabilmente, chiudere ogni possibilità di dialogo con essi, oppure tentare di porre le premesse normative e fattuali per ottenere quelle posizioni di maggiore forza che, ora e in futuro, possano meglio soddisfare tanto gli interessi nostri quanto quelli dei cittadini: interessi tra loro sicuramente non confliggenti ma, al contrario, del tutto coincidenti.