



Corte dei Conti
Il Presidente

Roma, 5 luglio 2010

Cari Colleghi,
vorrei dire “cari amici”.

1. Ma devo dire colleghi, perché noi qui ci incontriamo in un incontro che, nelle mie intenzioni, voleva essere istituzionale ed informale insieme e che, invece, si svolge in sede propria in una Conferenza e, peraltro, nell’esercizio delle nostre funzioni, sicché le nostre individuali persone scompaiono nell’ufficio nel quale ci immedesimiamo, con rapporto, appunto, di immedesimazione organica.

Questa del rapporto tra persona-individuo ed ufficio, specie negli ultimi decenni, è aspetto che, sovente, ha attirato la mia attenzione e mi ha invitato a riflettere, in particolare, nell’ambito della pubblica amministrazione: il prevalere della persona, della “posizione” della persona sull’ufficio, la strumentalizzazione di questo alla prima, pur senza arrivare alle ipotesi delle gravi anomalie.

Quasi un’ormai acquisito modo di essere dei pubblici funzionari, non più elementi di un insieme (si ricordi l’antica definizione dell’ufficio come “insieme di uomini e cose per lo svolgimento di una funzione”), ma quasi occasionali detentori o possessori (nel senso tecnico-civilistico del termine) di un ufficio, “liberi professionisti”, verrebbe fatto di dire, che si appoggiano ad un ufficio per lo svolgimento delle loro capacità

professionali, in una correlazione, non sempre nitida, con le pubbliche funzioni che devono svolgere.

Ciò tanto più può accadere quando la rete organizzativa si allenta e si sfilaccia sicché i molteplici fili di essa si abbandonano al vento.

Trattasi di un fenomeno più esteso di quel che appare o si creda, di un deprecabile costume diffuso del servizio pubblico di cui, forse, non sono immuni, per fortuna solo in taluni limitati casi, le stesse magistrature.

2. Cari “colleghi”, dunque, e “colleghi Presidenti”, anzitutto.

La Corte, senza dubbio, è una comunità: in essa siamo tutti eguali, ognuno nel proprio ruolo.

Per di più, trattasi di una comunità per la maggior parte costituita da magistrati, la cui connotazione principale è l'indipendenza, la loro soggezione soltanto alla legge.

Ma ogni comunità degrada a “collettivo” nel senso deteriore del termine, se essa non ha una sua organizzazione riconosciuta e rispettata; organizzazione indispensabile per lo svolgimento di una funzione, la quale, com'è noto, strutturalmente, presuppone, appunto, un'organizzazione e che, oggettivamente, consiste nello svolgimento di un'attività volta unicamente, in un *continuum*, al perseguimento di un fine, specie, pubblico.

3. E quale funzione voi, noi, nella specie, siamo chiamati a svolgere!

Voi mi insegnate che la funzione di controllo è quella più propria della Corte.

Sviluppata dal controllo sulle poste contabili, ha investita l'intera attività amministrativa, sotto il parametro della legittimità, con una efficacia, una volta, nella maggior parte dei casi, interdittiva, anche se, a dire il vero, non in pieno illuminata e conformata dalle clausole generali dell'art. 97, non diffusamente frequentate, in verità, da tutte le magistrature amministrative, diversamente da quanto invece operato, specie in passato, dai giudici ordinari con il canone dell'art. 3.

Ma è questa una vicenda opinabile e che ormai si ascrive alla storia delle nostre Istituzioni essendo venuti alla ribalta altri svolgimenti ed altre problematiche.

4. Mi sia permesso soltanto aggiungere un'altra mia personale opinione, maturata nel corso della mia vita di magistrato della Corte.

E' mancata, per la funzione del controllo, una rappresentazione organica di essa, una rassegna - una narrazione verrebbe fatto di dire - del suo svolgimento e dei suoi contenuti, diversamente da quanto è stato operato per la funzione giurisdizionale (e che pure ha avuto picchi di elaborazione giurisprudenziale con la sentenza del '49 dall'impostazione civilistica), per la quale le rassegne di giurisprudenza della metà degli anni settanta - inserendosi in un filone culturale iniziato, per tutto il campo del diritto, alla metà degli anni 60 - diedero coscienza di sé ad un'attività giurisdizionale, che mi è apparsa precedentemente episodica e dall'incerta impostazione dogmatica, facendola così -oserei dire - assurgere, allora, a funzione consapevole di sé.

L'attività di controllo mi è sembrata, invece, quasi sempre, priva di una ricostruzione dogmatica fondata appunto sulle pronunce di controllo e che si facesse carico della "collocazione alta" degli elementi della fattispecie, del loro sviluppo e del loro evolversi, finché, poi, con la riforma del 1994, la stessa identità della funzione sembrò cambiarsi e, con essa, venne a discutersi della stessa identità dell'Istituzione.

5. Infatti, la legge 14 gennaio 1994, n. 20 "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti" inizialmente segna, com'è noto, il punto di arrivo di una visione recessiva del controllo preventivo di legittimità, inteso come controllo - impedimento che intercetta l'azione amministrativa e ne "ritarda" il suo svolgersi, ponendosi come un momento di discontinuità lungo il suo percorso.

Negli ultimi tempi, comunque, il baricentro dei due modelli di controllo - controllo preventivo di legittimità/controllo sulla gestione - anche in considerazione del decollo "stentato" che sembra doversi registrare lungo il versante del controllo sulla gestione, dà l'impressione che si stia riequilibrando. Ma è questa una valutazione che Voi potete fare meglio di me.

Ciò anche alla luce delle difficoltà e dei non chiari, né appaganti, ritorni che si registrano, nell'ambito dell'Amministrazione "Apparato", della cosiddetta "cultura del risultato" che aveva generato come "sottoinsieme" la teoria degli scostamenti "virtuosi" dell'attività amministrativa dai parametri della legalità formale in nome dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità dell'azione amministrativa medesima

Peraltro, mi sembra che sia mancato nell'area del controllo preventivo, un approfondimento critico di alcune "derive" legislative che, nell'indicare obiettivi e nell'individuare principi e canoni dell'azione amministrativa ad essa sottostanti, hanno fatto ricorso a tecniche aziendalistiche di misurazione, indici di rilevanza, indicatori, conformandoli così come le nuove frontiere della legalità amministrativa e facendo arretrare alquanto il "crinale" di separazione tradizionale tra legittimità e merito. Bisognerebbe forse accostarsi con minore "timidezza" a tali strumenti e costruire con essi "griglie" per un controllo di legittimità più attento alle nuove evoluzioni degli ordinamenti giuridici.

Ed è appena il caso di accennare alla problematica dei profili di corretta applicazione del diritto comunitario nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo di legittimità e, pertanto, alla problematica dei rapporti tra la disapplicazione ed il controllo preventivo, nonché all'altro, ancora più delicato e difficile argomento, del rapporto fra il rinvio pregiudiziale ed il controllo preventivo.

E c'è da domandarsi, inoltre, se non siano da riconsiderare e rivisitare alcune lettere del comma 1 dell'art. 3 della legge 20/1994, che costituiscono le tavole fondanti degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità.

Al riguardo, mi è sempre sembrato - se mi è consentita l'esternazione di una riflessione mia interna, tutta personale, - che la Corte delle disposizioni della detta norma ne ha dato una lettura ed una interpretazione restrittive, considerando la legge 20/1994 come una "lex specialis" e non già una legge generale del controllo.

Il contenuto delle lettere che scandiscono le varie tipologie di atti sottoposti al controllo necessitano verosimilmente - ma questo dovrete essere voi a dirlo - di approfondimenti per cogliere tutte le potenzialità in esse racchiuse, non ultime, forse *in primis*, quelle del raffronto con il parametro comunitario.

6. Il controllo, inoltre, com'è noto, è stato interessato da profonde riforme negli ultimi anni.

Quella più importante può essere individuata nella emanazione della cosiddetta legge La Loggia (131/03), la quale ha dato attuazione alla Riforma del Titolo V della Costituzione.

Sulla base del richiamato intervento legislativo mi sembra che le Sezioni regionali e la Sezione delle Autonomie hanno iniziato un proficuo percorso, divenendo indispensabili punti di riferimento tecnico per il mondo delle Autonomie locali.

La legge n. 196 del 2009 ha innovato completamente le norme in materia di contabilità pubblica, disegnando un modello di finanza allargata ed interdipendente, che già il Legislatore comunitario e la nostra Corte costituzionale avevano avuto modo di delineare nei tratti essenziali.

Il mio rammarico è che questa legge non contenga riferimenti alla Corte, proporzionati al rilievo storico ed anche attuale che il nostro Istituto riveste nell'ordinamento costituzionale.

Per fortuna, la legge n. 196 del 2009 non è esaustiva di tutti i meccanismi finalizzati a regolare e a tutelare gli equilibri finanziari delle Amministrazioni nazionali, intesi nel loro complesso.

La legge n. 196/09 è infatti integrata dalle norme riguardanti il nostro Istituto ed in particolare dalla legge n. 20/94 e dalla citata legge n. 131/03.

In questo contesto normativo integrato, l'attività di tutte le Sezioni da Voi dirette, sia quelle centrali, sia quelle regionali, si sviluppa in stretta sinergia e complementarietà.

I flussi finanziari principali si dipartono, infatti, dal bilancio dello Stato, per dividersi in una serie di rivoli destinati agli enti strumentali, alle Autonomie ed alle altre istituzioni dello Stato più importanti.

La nostra particolare organizzazione ci consente di seguire queste risorse e quelle peculiari degli altri enti della finanza allargata in modo puntuale, dalla fonte fino alla loro concreta utilizzazione.

Ciò anche grazie ad una consolidata rete territoriale dei nostri uffici che nessuna delle attuali autorità del controllo può vantare e neppure - oserei dire - la maggior parte delle istituzioni superiori del controllo, in relazione alle quali la nostra Corte dei conti ha competenze difficilmente superabili sia in termini di qualità, di vastità che di attribuzioni funzionali.

Questo nostro assetto, potenzialmente incomparabile, deve essere valorizzato e coordinato nel contesto della legislazione afferente alla finanza pubblica allargata.

Accanto alla legge n. 196/09 occorre richiamare la legge n. 42/09 in tema di delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Anche quest'ultima non enfatizza particolarmente il ruolo della Corte dei conti; tuttavia la rilevanza della nostra funzione emerge intrinsecamente dai contenuti della legge delega, la quale prevede una serie di meccanismi e

strumenti, in ordine al cui sindacato e vigilanza non si può prescindere da un organo terzo, indipendente e specializzato, connotati incontestabili del nostro antico Istituto.

La nuova legge prevede la radicale sostituzione del concetto di finanza derivata con quello di responsabilità gestionale delle Autonomie territoriali in ordine alle risorse afferenti al prelievo fiscale e contributivo e alla pertinente spesa.

Si tratta di un'ottica rovesciata in cui il controllo del debito pubblico dovrebbe essere assicurato ex ante, nel momento in cui si definiscono le risorse economiche da spendere piuttosto che in un momento successivo, come sostanzialmente avviene nell'attuale contesto di finanza derivata.

Il processo, ancora in sede di definizione legislativa, avverrà con riferimento a parametri (gettito tributi erariali e regionali, fondi perequativi per le collettività più deboli, trasferimento di funzioni proporzionate ai loro costi standardizzati, proporzionalità a dimensioni demografiche, territoriali e sociali, capacità impositiva in ambito territoriale, fondi di solidarietà ecc.) la cui definizione e formulazione non può prescindere dal naturale sindacato critico di una Istituzione specializzata come la nostra.

Attraverso i nostri controlli capillari noi possiamo essere in grado di suggerire soluzioni tecnicamente adeguate, ma, soprattutto, correzioni delle norme e delle regole che non dimostrino un positivo impatto sugli equilibri dei bilanci e sulla sana gestione finanziaria delle Amministrazioni pubbliche.

In sostanza, il ruolo della Corte - ed *in primis* quello delle proprie Sezioni regionali - è quello di verificare la congruità e la effettività dei meccanismi che le nuove norme disporranno per l'attuazione del federalismo fiscale. Ma sono queste prime letture che attendono di essere verificate da voi.

A partire dal 2006, con l'art. 1, comma 166 e segg. della legge finanziaria n. 266/05, le nostre Sezioni regionali hanno già acquisito un *know-how* operativo nella verifica degli equilibri finanziari dei bilanci degli enti locali. Questa attività risulterà preziosa ancor più nel momento del trapasso al nuovo regime federalista.

Essa potrà essere implementata con una più incisiva opera di verifica dei bilanci delle Regioni, sui quali si scaricheranno, nel concreto, i maggiori effetti della riforma della finanza pubblica allargata.

In questo campo il ruolo "arbitrale" della magistratura contabile sarà particolarmente valorizzato: è ben nota la dialettica Stato-Autonomie nel delicatissimo settore della finanza allargata. Una semplice analisi dei conflitti di attribuzione sollevati negli ultimi anni davanti alla Consulta ne costituisce la più valida riprova.

Ebbene, la nostra Corte dei conti, proprio nel solco di fondamentali pronunzie della Corte costituzionale come la 267/06 e la 179/07, può fare molto se saprà porsi in modo tecnico, imparziale ed indipendente nei delicati meccanismi della Riforma.

Proprio il richiamo alle evocate sentenze della Consulta consente una necessaria interrelazione con la posizione che il Nostro Istituto assume nell'ambito della Comunità europea: il ruolo terzo e imparziale della Corte dei conti è irrinunciabile non solo nel processo federalista

verso il basso, ma anche in quello verso l'alto, dal momento che il rispetto degli obblighi comunitari in tema di sana gestione finanziaria può essere sindacato in modo indipendente solo da un soggetto dedicato ed in posizione di assoluta terzietà rispetto alle varie Istituzioni che gestiscono le risorse pubbliche.

In tal senso lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, il quale risulta protagonista fondamentale nella definizione delle macro grandezze economico-finanziarie da assumere quale base di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari, non è caratterizzato dagli stessi connotati della Corte, essendo contemporaneamente gestore e controllore della finanza stessa. E la Corte dei conti europea più volte ha richiamato l'importanza delle Istituzioni di controllo nazionali nella esecuzione dei controlli afferenti al rispetto delle norme comunitarie e alla corretta utilizzazione dei fondi della U.E..

Nessuna istituzione nazionale più della Nostra incarna i requisiti per fronteggiare il delicato ruolo di cerniera e custodia della nuova finanza allargata: l'indipendenza dei suoi componenti valorizzata dallo status magistratuale; la diffusione consolidata su tutto il territorio nazionale; la secolare esperienza nella lettura e nella valutazione dei bilanci pubblici sono tutti elementi fondamentali per assolvere ai nuovi compiti cui le recenti riforme ci chiamano.

Mi rendo conto che il semplice richiamo sintetico ai futuri compiti che ci incombono può creare preoccupazioni ed incertezze circa la nostra effettiva capacità e forza di calarsi nel ruolo che la vigente Costituzione, nella lettura evolutiva della Corte costituzionale, ci assegna.

Ma credo che potremo assolvere positivamente al ruolo solo con l'ottimismo della volontà e attraverso leale e motivata collaborazione.

7. Una riflessione specifica richiederebbe, poi, la problematica relativa alla missione propria della Sezione del controllo sugli enti.

A questa Sezione personalmente sono rimasto molto affezionato.

Essa, oggi, è presieduta dal collega Squitieri, uno dei nostri più valorosi, validi ed efficienti colleghi.

In essa si svolsero dibattiti di altissimo livello, di dottrina, di economia (e non solo di bilanci), di politica istituzionale, che mi sono rimasti nella memoria: una Sezione nella quale, mi sembrava, che il diritto maggiormente seguisse l'economia reale, e non solo quella finanziaria, nel suo evolversi.

E non a caso in essa nacque (non so quanti se ne ricordano) il codice delle partecipazioni statali di Coltelli e De Stefano, rimasto unico esempio di codice nel settore. Ed è dalla sue pronunce che si formò la legge n.75/1970, uno dei primi e rari esempi di quella che oggi si direbbe una (tanto auspicata) legge che nasce da una preventiva regolamentazione, ovvero regolazione del settore.

Certo essa, oggi, verosimilmente richiede il rilancio della funzione del controllo sugli enti partecipati dallo Stato - prevista dalla Costituzione (art. 100, co.2) e regolata da un compiuto sistema normativo (legge n. 259/1958), che costituisce diretta attuazione del dettato costituzionale - nel perdurante processo evolutivo di entificazione e di privatizzazione di ampi comparti della P.A., per assicurare la corretta e proficua gestione delle risorse erariali e la periodica attività di referto al

Parlamento, in termini di sempre maggiore incisività e tempestività; la delimitazione del perimetro del controllo - nella confermata attualità della originaria disciplina ordinativa - a ciascuna delle gestioni più significative e di maggiore impatto sulle finanze pubbliche, che prescindano dalla rispettiva configurazione giuridica formale e spazia dai principali enti pubblici istituzionali agli organismi di natura privata, sino a comprendere le più rilevanti società a partecipazione statale (FS, POSTE, RAI, SACE), tra le quali, com'è noto, vi sono due quotate (ENI, ENEL); la conseguente prosecuzione delle parallele iniziative di segnalazione al Governo delle gestioni "minori", di pregresso e risalente assoggettamento al controllo e da dismettere e di quelle più importanti, ancora escluse dal controllo e dalla conseguente attività di referto; la promozione di interventi per l'implementazione delle modalità di controllo nella forma più efficace dell'assistenza del magistrato alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione (art. 12 della legge n. 259/1958), puntando a massimizzare gli incarichi conferiti a magistrati esterni, di cui, verosimilmente, occorre sempre più funzionalizzare, nell'ambito dell'ufficio, o come l'ufficio, le prestazioni, e a focalizzare l'impegno dei magistrati incardinati nella Sezione sui compiti di coordinamento e di impulso per la compiuta e uniforme attuazione delle linee programmatiche annuali del controllo;

E tralascio, anche per questa materia, come per tutte le altre materie, i problemi organizzativi, strumentali, di personale, ai quali, verosimilmente, deve essere dedicato un apposito incontro.

8. Questo mio non voleva essere che un discorso generale, parziale, di primo approccio.

Molte materie e molti settori, taluni di peculiare importanza, sono stati da me tralasciati, anche perché devono essere necessariamente approfonditi. Tra questi le materie del coordinamento della finanza pubblica, più volte riconosciute dalla Corte Costituzionale, che sono sfociate, di recente, per la prima volta, in un apposito rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, nonché le delibere sugli indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione.

Esigenze di metodo e di prudenza avrebbero voluto che questo incontro con Voi fosse stato rinviato dopo un'approfondita e completa ricognizione delle problematiche attuali.

Ma l'ho voluto anticipare perché credo che non ci siano consentiti indugi.

Al di là dei contingenti momenti politici, notevoli riforme e la loro attuazione, sono comunque alle porte: si pensi al federalismo fiscale, alla nuova legge sul bilancio dello Stato, alle riforme della Pubblica Amministrazione in atto: tutti provvedimenti, nei quali, purtroppo, non v'è menzione del nostro Istituto.

La stessa proposta - peraltro, proveniente da autorevole fonte - di istituzione di una nuova Autorità di controllo sui conti pubblici, ci avverte che occorre essere tempestivi e vigili.

Quel che volevo comunicarvi sono, pertanto, solo prime considerazioni e prime riflessioni, affinché fossero da Voi corrette, completate, corroborate.

Esse volevano essere soltanto *l'incipit* di un discorso che deve essere ben più ampio e complesso e che per buona parte è rimesso a Voi: esse sono soltanto le prime, tenui, battute di una orchestrazione antica, con recenti parti molto moderne, già da tempo scritta e, soprattutto, spesso magistralmente eseguita e che deve essere da noi, insieme, ancora ulteriormente scritta e da noi tutti sempre meglio eseguita.

Luigi Giampaolino