



Corte dei Conti
Il Presidente

Roma, 6 luglio 2010

1. E' con animo grato - orgoglioso e trepidante insieme - che mi presento a questo Consiglio, a tutti Voi e ad ognuno di Voi.

Il mio pensiero affettuoso ed amicale va, anzitutto, al Presidente Lazzaro, da poco collocato a riposo.

E' presto per esprimere un meditato giudizio - qualora a noi fosse dato di farlo - sull'opera di un sì caro ed illustre predecessore.

La Sua figura, nella Sua austera e, se è consentito, solitaria dignità, si colloca, comunque, in modo significativo nella storia di questo Istituto che egli ha amato e assolutamente servito, nel cui bene soltanto ha inteso operare.

2. E' con animo grato che io mi rivolgo a Voi, perché, pur tra tanti colleghi valorosi, avete voluto fare il mio nome per la Presidenza dell'Istituto: mi impegno ad essere degno di questa scelta e spero - di qui una delle prime cause della mia trepidazione - di essere in grado di corrispondere alle Vostre aspettative.

Ma ciò sarà possibile solo grazie al Vostro aiuto: all'aiuto del Consiglio tutto e di ognuno di Voi.

3. Anzitutto, dei colleghi Vito Minerva e Mario Ristuccia, con i quali abbiamo trascorso in questa Corte una vita insieme.

Abbiamo visto “l’antica Corte”, come “antica” sarà chiamata in futuro questa attuale: l’allora recente acquisizione della qualifica magistratuale da parte dei referendari e primi referendari, il permanere di un ben diverso *status* dei consiglieri, la vigenza della giurisdizione domestica. E abbiamo poi assistito e partecipato all’evolversi della giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa e pensionistica, alla profonda mutazione della funzione del controllo e, con essa, alle altre altrettanto profonde trasformazioni dello stesso Istituto; del suo sempre più forte collegamento con il Parlamento (si pensi alle quadrimestrali di spesa); al suo articolarsi in sedi regionali prima per la funzione giurisdizionale e poi per quella di controllo, e, quindi, alla creazione di quel reticolo istituzionale di controllo e di giurisdizione, che ben si adatta al nuovo assetto costituzionale del Titolo V, garantendo, comunque, l’unità dell’ordinamento.

4. Naturalmente, al di là di questi riferimenti personali – che spero vogliate perdonarmi –, la mia gratitudine va a tutti i colleghi eletti in rappresentanza dei magistrati della Corte.

La mia provenienza mi ha fatto vivere, in tempi lontani, la vicenda storica dell’associazionismo della magistratura ordinaria, che è stato, poi, il paradigma cui si sono ispirate le altre magistrature, con i relativi fenomeni associativi.

Credo, quindi, di conoscere e di comprendere il significato e la valenza di questa partecipazione di colleghi eletti all’esercizio di

una così delicata funzione e confido in una loro stretta e feconda collaborazione.

5. E poi, anzi, innanzi tutto - a ragione della loro legittimazione - rivolgo un saluto particolare alla componente cosiddetta "laica" del Consiglio.

I membri eletti dal Parlamento qualificano ed onorano questa Corte e sono espressione della vigile attenzione che la nostra democrazia - attraverso il Parlamento che ne costituisce il fulcro - ha nei riguardi del corpo magistratuale.

La particolare rilevanza che l'origine di tale componente impone è rafforzata, nel caso di specie, dalla sua altissima qualificazione sotto l'aspetto professionale, dell'esperienza politico-istituzionale, delle qualità personali, ciò di cui siamo grati al Parlamento.

Sono convinto che tale componente potrà e dovrà costituire il naturale punto di riferimento per tutti noi nell'affrontare gli importanti appuntamenti ordinamentali che attendono la Corte.

6. Il mio animo è, poi, oggi, permettetemi di dirlo, orgoglioso.

Orgoglioso di essere stato chiamato a presiedere una magistratura che, come ho già avuto modo di dire, fu definita "colta, serena, integerrima".

Una magistratura che vide le sue origini in un famoso discorso di Quintino Sella, il quale, rivolto ai magistrati affermò - e consentitemi qui di ripetere come viatico:

“Altissime sono le attribuzioni che la legge a voi confida. La fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato, di questo nerbo capitale della forza e della potenza di un paese, voi siete creati tutori. Ne ciò basta: ad altre nuovissime e nobilissime funzioni foste inoltre chiamati. A 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”.

Una magistratura il cui *status* era particolarmente garantito anche nello statuto albertino, tanto che la revoca dei suoi magistrati poteva avvenire solo a seguito della delibera di una commissione composta dai due Presidenti di Camera e Senato e dai due vice Presidenti delle stesse, perché rappresentanti dell’opposizione.

Una magistratura, quindi, per l’epoca molto garantita, tutta volta a tutelare la retta spendita del pubblico danaro, perché proveniente dal prelievo coattivo del denaro dei cittadini.

In tal modo, l’istituto del conto giudiziale, pur nella sua scarna cadenza processuale, aveva qualcosa di sacrale, perché era il *redde rationem* di chi maneggiava pubbliche risorse.

Questo concetto è stato, poi, formalizzato, quasi come un principio, per così dire, di diritto naturale, dalla nostra Corte Costituzionale, allorchè ha affermato, in via di principio, che “chiunque gestisce pubbliche risorse ne deve rendere il conto”.

Ed illuminante è, altresì, il dibattito che si ebbe (rel. Ruini) nell’ambito dei lavori preparatori della Carta Costituzionale e significativo, anche se va depurato dalla retorica dell’epoca, il deliberato delle Sezioni Riunite di questa Corte, nelle quali si rivendicavano le sue

funzioni e la loro titolarità, ai fini del loro recepimento nella Carta Costituzionale.

Ad un magistrato della Corte – che ne divenne, poi, Presidente – il Presidente Cataldi, si deve la formulazione dell'art.97 della Costituzione, nel quale era canonizzata, a livello costituzionale, oltre che la legalità e l'efficacia, dal già ampio, verificato, significato giuridico - la clausola dell'efficienza, a seguito degli studi che, proprio allora, un settore più nuovo del diritto amministrativo aveva incominciato a scandagliare.

E così l'Istituto, collocato per un aspetto fra gli organi ausiliari del Governo, per altro inserito nel titolo della magistratura, veniva ad avere una valenza nuova, molto legata all'interpretazione della materia della "contabilità pubblica", che si estendeva così come si estende l'intervento dello Stato e delle pubbliche finanze.

E l'Istituto fu retto in quegli anni da uno dei più esemplari servitori dello Stato, Ferdinando Carbone, già Capo di gabinetto di Einaudi e segretario generale della Presidenza della Repubblica durante la Presidenza dello stesso e che aveva curato il trapasso dalla forma monarchica dello Stato a quella Repubblicana e che, a questa Istituzione della Corte dei Conti, diede la missione di "*cerniera*", come egli amava dire, tra potere legislativo e potere esecutivo.

In tal modo, la competenza della Corte si estendeva, già agli inizi degli anni '60, al di là dei suoi antichi limiti, investendo gli enti pubblici e seguendo l'estendersi della pubblica finanza.

Parimenti, la giurisdizione, sistemata in una magistrale ed esemplare rassegna da due dei suoi migliori magistrati, Antonino De Stefano e Francesco Garri, superando il rapporto sinallagmatico del

rapporto di servizio, o di impiego che dir si voglia, al quale pur si era ancorata, nel 1949, una famosa decisione (come allora si chiamavano) in tema di responsabilità amministrativa, si estendeva al rapporto organico, investendo, così, gli aspetti organizzatori dei pubblici apparati, la loro efficienza ed i valori che all'organizzazione attengono.

Il resto sono vicende di questi giorni.

Il controllo profondamente riformato della legge n.20/1994, che sembrò il punto di arrivo di una visione recessiva del controllo preventivo di legittimità e l'avvio di un nuovo modello di controllo, quello sulla gestione.

Il superamento, con riguardo alla responsabilità amministrativa, del dato formale dello schema societario ad opera della giurisprudenza della Corte di Cassazione, sull'onda di una esigenza, insita nell'ordinamento, di tutelare le pubbliche finanze da chiunque e sotto qualunque forma gestite.

7. Il mio animo è, come ho detto, trepidante, perché la Corte è chiamata a molti, significativi appuntamenti.

Mi riferisco, in particolare, a due riforme, tra loro collegate: la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, e la legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009.

Su entrambe tali normative, di centrale rilevanza nell'evoluzione dell'intero sistema e che evidenziano non solo testuali collegamenti al contributo già reso dalla Corte al Parlamento in specifiche audizioni

durante il loro *iter* approvativo, va ad aggiungersi un apporto che può risultare ancora di maggiore ampiezza nella complessa fase attuativa.

Un siffatto contributo potrà - e dovrà, ci si augura - riguardare le complesse deleghe previste dalla nuova legge di contabilità. Nella prossima settimana, le SS.RR. daranno il parere con riguardo allo schema di decreto concernente la sperimentazione (art. 42 legge n. 196) in vista del passaggio al bilancio di sola cassa.

Al di là delle possibili audizioni, il contributo che la Corte potrà rendere, nelle diverse forme, è comunque essenziale e risponde alle sue tipiche competenze istituzionali, coerenti alla sua alta tradizione e nello stesso tempo da rivitalizzare: penso alla centralità del tema della armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, ma anche della generalità delle amministrazioni pubbliche.

8. A questo impegno prioritario, connesso alle recenti riforme istituzionali, si accompagna quello relativo ai processi di trasformazione dei profili organizzativi e funzionali delle amministrazioni pubbliche: si tratta di una materia che, per il suo rilievo, risulta ampiamente riordinata dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione delega di cui alla legge n. 15 del 4 marzo 2009.

Si tratta anche qui di fare il punto della situazione, non solo per quanto riguarda la concreta operatività della norma, quanto anche per ridefinire meglio, nel concreto, i necessari raccordi tra controllo esterno ed interno, nella molteplicità delle figure e dei soggetti che emergono dalle diverse citate e quasi parallele normative.

La legge n. 15 interviene anche per quanto attiene alle funzioni di controllo affidate alla stessa Corte dei conti, con disposizioni intese a potenziare il carattere concreto e “ravvicinato” delle attività del controllo sulle gestioni rispetto all’attività esaminata, precisandone i profili procedurali e gli effetti, in vista della tempestiva adozione di interventi correttivi .

9. In questo approccio di fondo, alcuni punti sono maggiormente operativi:

- ricognizione sistematica e, se necessario, riordino delle diverse disposizioni normative, primarie e regolamentari dell’esercizio delle funzioni del controllo;

- potenziamento dei sistemi informatici per consentire il pieno decollo della conoscibilità dei dati all’interno dall’esterno; in particolare raccordo con la Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, di cui è prevista l’istituzione (articolo 13) , presso il Ministero dell’economia e delle finanze, in coerenza con il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici. Essa dovrà raccogliere tutte le informazioni concernenti i dati contabili previsivi, consuntivi e gestionali delle amministrazioni pubbliche, nonché qualsiasi altra informazione utile all’attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale.

- formazione mirata all’esercizio di tali funzioni sia del personale di Magistratura, che di quello amministrativo.

10. Sempre con lo sguardo proiettato anche alle linee evolutive del sistema, una riflessione credo sia necessaria anche con riguardo alle

funzioni complessivamente svolte della Corte ed all'impatto che possono avere a fini di prevenzione e contrasto alla corruzione .

Al ruolo dei controlli, che deve svilupparsi nelle sue varie forme, si accompagna quello prioritario delle nostre Procure così mirabilmente coordinate dal Procuratore Generale e delle nostre sezioni che, da sempre, vi dedicano particolare attenzione.

Anche il versante giurisdizionale è stato interessato da una serie di recenti disposizioni, di cui occorre trovare un compiuto disegno sistematico, per il quale appaiono centrali le indicazioni sinora venute e di quelle che verranno dalla Corte costituzionale e dalla Corte Cassazione.

In questo mio primo giro d'orizzonte, che vede lo sguardo proiettato anche all'esterno, mi sembra comunque prioritario corrispondere a quella esigenza di un "codice" procedurale anche per i giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, sulla scia della esperienza del Giudice Amministrativo, come prevista dalla l. 69 del 2009 e che si sta ora traducendo in testo normativo.

11. Ho parlato, sinora, soprattutto degli aspetti innovativi attinenti alle funzioni esterne, rispetto a quelle della organizzazione interna, aspetto che ha un peso tutt'altro che secondario nella configurazione e nella operatività dell'Istituto.

Alla esigenza di ricomporre in un quadro unitario le tante norme intervenute negli ultimi anni, con riguardo alle funzioni - e che come ho accennato meriterebbero, a mio avviso di essere lette e considerate in

un'ottica unitaria - un rilievo particolare hanno proprio quelle che attengono per così dire alla *governance* complessiva interna.

Proprio per la loro complessità non intendo entrare oggi nel merito; ho, peraltro, una intenzione sicura che intendo da subito rappresentare: quella di esaminarne insieme al Consiglio i profili di interesse comune, per quel che rileva ai fini della concreta operatività, ma anche, laddove lo si ritenesse necessario, per proporre eventuali modifiche.

E' presto, mi sembra, per fare oggi siffatte valutazioni, ma sulla complessiva funzionalità dell'impianto normativo, primario e regolamentare, credo sia davvero necessaria una riflessione comune con il Consiglio, che intendo avviare al più presto, al di fuori di ogni pregiudiziale visione.

Mi sono volutamente soffermato, in questa prima riflessione, su quelle istanze che provengono dall'esterno e per corrispondere appieno alle quali, l'Istituto si deve trovare ben pronto, valorizzando le competenze e le indiscusse capacità che ha nella sua tradizione, alla quale mi sono richiamato, nei suoi organi, nei suoi componenti.

12. Per quanto mi riguarda, io non ho altra ambizione che rendere, a conclusione di una attività professionale impegnata, un servizio alla Corte e, per essa, al Paese, e chiedo soltanto la benevola considerazione che si deve agli uomini che si sentono di buona volontà.

Luigi Giampaolino