

FONDAZIONE BRUNO VISENTINI

LUISS Guido Carli

SEMINARIO

Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio.

Il ruolo della Corte dei conti (audizioni, controlli, responsabilità)

Saluti di apertura
del Presidente della Corte dei conti

- Luigi Giampaolino -

Sala delle Colonne

Roma

22 maggio 2013

1. Vorrei anzitutto ringraziare il Prof. Gustavo Visentini per l'invito rivoltomi a partecipare all'odierno Seminario dal titolo "Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti (audizioni, controlli, responsabilità)" in un momento delicatissimo per la finanza pubblica in cui si attende dalla Corte dei conti una particolare cura nel concorrere ad offrire un contributo, quale organo di garanzia, al risanamento dei conti pubblici.

Non è un caso che il legislatore, con il DL n. 174 del 2012, convertito dalla L. n. 213 del 2012, sulle sempre più pressanti esigenze di *governance* economica europea, di governo degli equilibri finanziari in funzione del rispetto dei parametri comunitari e costituzionali e di coordinamento di finanza pubblica, abbia di recente inteso rinforzare gli strumenti di controllo degli equilibri di bilancio ponendo al centro dell'ordinamento costituzionale a tutela della finanza pubblica proprio la Corte dei conti, posizione centrale dell'Istituto nel vigente assetto ordinamentale come anche riconosciuto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013).

Si tratta di una serie complessa di norme di discipline tra loro strettamente interconnesse, corollario della recente introduzione di più stringenti parametri anche

costituzionali di controllo delle dinamiche della spesa pubblica in funzione del conseguimento del principio dell'equilibrio finanziario di tutti gli enti che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.), ben rappresentate dagli argomenti prescelti e affidati ai diversi oratori e che, ne sono certo, riusciranno ad offrire sicuri spunti di approfondimento e di riflessione, coniugando valutazioni ordinamentali ed esperienze maturate nel concreto operare delle attività istituzionali.

2. L'esigenza sentita da tutte le forze politiche del Paese è quella di rafforzare l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea e prevedere i necessari meccanismi di realizzazione.

Tra questi, tra i primi, si colloca la Corte dei conti.

È innegabile, invero, che le funzioni della Corte, per tutti questi 150 anni, si sono evolute, congiuntamente all'Italia, e ne hanno accompagnato i più importanti cambiamenti, fermo restando, in capo alla magistratura contabile, il compito di garantire il corretto uso delle risorse pubbliche al servizio non solo e non tanto dello Stato - apparato, quanto dello Stato - comunità.

In tale evoluzione un momento di svolta significativo, in una fase in cui il cambiamento coinvolgeva non soltanto l'apparato politico-istituzionale, ma l'intero sistema - Paese, fu rappresentato dalla coeva approvazione delle leggi nn. 19 e 20 del 1994, con le quali, da un lato, furono ridefiniti gli spazi di intervento del controllo preventivo sugli atti dello Stato per affiancarvi il controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni (legge n.20), dall'altro, fu realizzata la piena regionalizzazione della Corte, creando in ogni Regione e Provincia autonoma Sezioni regionali per l'esercizio sia dell'attività di controllo che di quella giurisdizionale (legge n.19).

Tale ridefinizione dei compiti e dell'articolazione organizzativa della Corte hanno fatto sì che nel momento della riforma in senso federalista della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, sia stato individuato proprio nella Corte dei conti l'organo di tutela dell'erario al servizio dello Stato comunità che, con le garanzie di indipendenza e di terzietà volute dalla Costituzione del 1948, fornisse alle assemblee elettive e alle collettività nazionale e locali gli elementi di conoscenza essenziali ai fini dell'adozione di misure correttive idonee a garantire la regolarità e l'economicità delle gestioni, a livello sia centrale che locale.

Conseguentemente, con la legge n.131/2003 l'attività della Corte è stata estesa alle funzioni di controllo sugli equilibri e la sana gestione della finanza locale e, ai sensi

dell'art.1, c.166 e ss. della legge n.266/2005, ai controlli di regolarità contabile sui bilanci e sui rendiconti di tutti gli enti locali. Alla Corte, inoltre, è stata affidata una funzione consultiva ad ausilio delle autonomie territoriali, parallelamente prevedendo, in una visione che pur potremmo definire aziendalistica, che le Sezioni regionali di controllo fossero integrate con due esperti scelti dalle regioni e dagli enti locali tra persone in possesso delle professionalità necessarie, equiparate a tutti gli effetti ai consiglieri della Corte.

A seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione alla Corte viene affidato, infatti, un nuovo tipo di controllo, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2007.

E, pertanto, nella fase di definizione della cornice del federalismo fiscale e nella sua attuazione, nuovo peso ha acquisito la nostra Istituzione.

In primo luogo, la Corte è stata fortemente impegnata, lungo tutto il percorso di emanazione della legge delega (n.42/2009) e dei decreti delegati, a fornire – su richiesta del Parlamento – i suoi motivati avvisi sulle molteplici problematiche emergenti dagli schemi normativi presentati dal Governo.

La Corte dei conti ha poi voluto contribuire anche al dibattito scientifico sulle complessità dell'attuazione del federalismo fiscale, dedicando a questo tema il convegno di studi amministrativi svoltosi a Varenna lo scorso mese di settembre.

La scelta di dedicare tale Convegno alle problematiche del federalismo fiscale italiano è da riportarsi a più ordini di ragioni che vorrei ricordare in questa sede per sottolineare le potenzialità innovative che il federalismo può avere rispetto all'attuale assetto dei rapporti non solo istituzionali ma anche economici e politici.

Non dobbiamo, infatti, trascurare la considerazione che, in una fase di difficoltà indotta dalla crisi che attraversa le economie dei Paesi occidentali, il federalismo può stimolare la crescita di una nuova classe dirigente che, attraverso l'autonomia di gestione dei bilanci pubblici, può mostrare effettiva capacità di governo rendendo adeguati servizi ai cittadini anche in condizioni di restrizioni alla dinamica della spesa.

3. Il federalismo è inoltre un processo in grado di produrre effetti su diversi piani: quello della garanzia degli interessi pubblici, collettivi e privati, ora affidati con nuovi margini di autonomia e di responsabilità ai livelli di governo locali cui competono le scelte di policy; quello dello sviluppo equilibrato delle diverse aree del

Paese, con il contributo di tutte le componenti della Repubblica e con ogni garanzia di corretto impiego delle risorse investite; quello della coerenza fra la “gestione in senso federale” dell’economia, gli obiettivi di finanza pubblica “generale” e i vincoli che discendono dall’appartenenza all’Unione europea (oltre che dal contesto economico globale). Tutti piani questi, rispetto ai quali la Corte ha il preciso obbligo di svolgere le proprie funzioni di controllo nell’interesse della collettività.

La Corte, infatti, è chiamata a verificare, per riferirne ai “parlamenti” (vale a dire degli Organi rappresentativi, statale, regionali, locali) e all’opinione pubblica, il rispetto delle coerenze interne del sistema federale, la sana gestione finanziaria delle risorse pubbliche a tutti i livelli di governo e di amministrazione, il rispetto dei vincoli comunitari e internazionali. E questo nell’interesse e a garanzia di tutte le componenti del sistema – gli enti locali, le regioni, lo Stato – affinché possano essere tempestivamente adottate, nelle sedi a ciò deputate, le soluzioni più efficienti ed efficaci per il perseguimento del pubblico interesse.

Lo svolgimento di tale funzione prescinde dalla previsione di specifiche disposizioni della legge delega o dei decreti delegati: sono infatti sufficienti ad attribuire alla Corte compiti di controllo e di referto sulla “gestione” del federalismo fiscale le disposizioni della Costituzione che collocano la Corte in posizione di indipendenza dai Governi e di ausilio ai Parlamenti per lo svolgimento di una funzione che ha carattere di necessità e, per questo, non è rinunciabile neppure dai soggetti costituzionalmente ausiliati.

E ciò è suffragato dalla giurisprudenza costituzionale che ha affermato la conformità al quadro costituzionale delle disposizioni della vigente legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica che affidano alla Corte dei conti un controllo dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall’ultimo comma dell’art. 119 Cost. (cfr. sentenza n. 179 del 2007).

In tale congiuntura l’efficiente gestione delle risorse, finalizzata all’ottimizzazione delle stesse e alla riduzione del loro costo, rappresenta un’opportunità importante per gli enti locali, in una fase come quella attuale di vincoli di bilancio stringenti.

Al contempo è fondamentale assicurare la *accountability* di chi è investito delle relative scelte. Parimenti fondamentale è, pertanto, il ruolo che la Corte, per la sua posizione di autonomia e di indipendenza costituzionalmente garantita (art. 100, terzo comma, Cost.), può assicurare.

Attraverso l'impulso affidato ai referti e, in generale, agli atti di controllo la Corte può garantire un recupero di trasparenza nella leggibilità di bilanci e consuntivi da parte di parlamentari e cittadini, e con esso il giusto livello di democraticità dei documenti contabili, con una conseguente effettiva "controllabilità" delle decisioni di fiscal policy ed una chiara individuazione delle responsabilità politiche insite nelle decisioni legislative di spesa.

D'altro canto, il rilievo sostanziale della funzione di controllo nello Stato democratico – come già ho sottolineato in altre occasioni - è noto: offrire agli organi della rappresentanza e, perciò, all'opinione pubblica, il risultato delle verifiche eseguite sulla regolare - legittima, efficiente, efficace - gestione delle risorse finanziarie pubbliche: risorse attinte dalla collettività mediante il prelievo fiscale e consegnate, tramite i bilanci approvati dalle assemblee rappresentative, ai Governi - centrale, regionali, locali - per soddisfare la domanda di servizi e prestazioni dovute ai cittadini.

4. La sfida che il legislatore ha lanciato alla Corte è di cruciale importanza per la tenuta dell'attuale assetto ordinamentale delineato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, in considerazione del temperamento di due esigenze apparentemente contrapposte: il rispetto delle autonomie territoriali e il Governo della finanza pubblica allargata in relazione ai sempre più stringenti parametri comunitari (proprio il 13 maggio scorso, in tema di contenimento dei disavanzi eccessivi, risultano essere stati approvati i regolamenti nn. 385 e 386/2011) e costituzionali, questi ultimi, come è noto, oggetto, di recente, di una radicale modifica ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012 e della legge rinforzata n. 247 del 2012.

D'altro canto la essenziale opera di ricostruzione dei complessi intrecci di competenze tra Stato e Regioni alla luce del divenire dell'ordinamento comunitario effettuata dalla Corte costituzionale ha di recente affermato che "alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (Corte Cost. sentenza 26 marzo 2013, n. 60).

Il sistema delle norme cui s'è accennato ha dato vita a un sistema di "sorveglianza preventiva e successiva" sul rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari quali derivano dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a

loro volta condizionati dal vincolo di pareggio del bilancio e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita.

Si tratta, evidentemente, di un sistema che costituisce sviluppo, maturazione e potenziamento della funzione di controllo esterno in un moderno Stato democratico: funzione a contenuto di garanzia nei confronti degli organi rappresentativi e della collettività, per far sì che le amministrazioni svolgano con competenza ed efficienza le “missioni” loro affidate dal Parlamento e dalle Assemblee regionali e locali; che i beni e il danaro pubblico vengano impiegati nella maniera più efficiente ed economica; che le amministrazioni siano avvertite di eventuali devianze dalle regole ad esse imposte dalla politica economica e finanziaria generale; che la gestione delle risorse pubbliche si svolga nel rispetto dei parametri normativi e finanziari dettati dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; che, infine, le amministrazioni operino con strutture e procedimenti che spostino a favore dei cittadini il rapporto fra spesa strumentale (quella per il mantenimento degli apparati) e spesa finale (quella per i servizi e le prestazioni ai cittadini).

Si tratta, infine, di un sistema il cui impianto trova diretta conferma nella legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio, che esplicita – nel segno di una consolidata giurisprudenza costituzionale – l'intestazione alla Corte dei conti del controllo successivo sulla gestione delle regioni e degli enti locali, “ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione”.

La modifica appena menzionata della Costituzione implica un nuovo profilo dell'attività della Corte dei conti; il suo ruolo nell'assicurare la trasparenza e la rendicontazione ai propri *stakeholders*, primi tra tutti il Parlamento ed i cittadini, ne è uscito rafforzato.

Ci si attende che la Corte continui ad effettuare valutazioni indipendenti delle finanze pubbliche e degli sviluppi macroeconomici sulla base del suo mandato istituzionale, che arriva a coprire le regioni, le province ed i comuni, nonché le aziende sanitarie.

Il coinvolgimento della Corte nei meccanismi previsti dalla nuova *governance* europea, ivi incluse le recenti iniziative di Eurostat per assicurare la qualità degli *upstream* data relativi alle procedure per i disavanzi eccessivi, fa della Corte il garante della conformità delle statistiche italiane alle regole dell'Unione economica e monetaria. Da qui la rinnovata enfasi che è stata data alle nostre relazioni annuali al Parlamento sulle finanze pubbliche; la nostra cooperazione con il Parlamento è divenuta maggiormente stretta, come dimostrato dall'alto numero di audizioni, pareri

e di occasioni nelle quali la Corte viene richiesta di esprimere la sua opinione indipendente.

Per la sua rilevanza costituzionale e le sue caratteristiche di indipendenza, autonomia, neutralità, status giurisdizionale e la sua posizione di terzietà, la Corte dei conti rappresenta l'Istituzione che può dare al Parlamento, alle Istituzioni europee ed internazionali e, ultimi ma non meno importanti, ai mercati finanziari, la garanzia di credibilità di analisi, valutazioni e previsioni.