

*Estratto*

# ARCHIVIO GIURIDICO

*Filippo Serafini*

*dal 1868*

*Direttori*

GIUSEPPE DALLA TORRE  
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI  
Ord. Università di Bologna

*Comitato Direttivo*

MARIO CARVALE  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA  
Pres. Em.  
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO  
Prof. Em. Università  
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI  
Ord. Università di  
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA  
Prof. Em. Università  
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO  
Ord. Università della  
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI  
Ord. Università  
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI  
Prof. Em. Università  
di Firenze

PAOLO MENGOLZI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO  
Cat. Universidad  
de Huelva

ALBERTO ROMANO  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO  
Ord. Università  
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

# ARCHIVIO GIURIDICO

*Filippo Serafini*

*dal 1868*

*Direttori*

GIUSEPPE DALLA TORRE  
Prof. Em. "La Sapienza" di Roma

GERALDINA BONI  
Ord. Università di Bologna

*Comitato Direttivo*

MARIO CARAVALE  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA  
Pres. Em.  
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO  
Prof. Em. Università  
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

JAVIER FRANCISCO  
FERRER ORTIZ  
Cat. Universidad de Zaragoza

VITTORIO GASPARINI CASARI  
Ord. Università di  
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA  
Prof. Em. Università  
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO  
Ord. Università della  
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI  
Ord. Università  
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI  
Prof. Em. Università  
di Firenze

PAOLO MENGOLZI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO  
Cat. Universidad  
de Huelva

ALBERTO ROMANO  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

Anno CLII - Fascicolo 2 2020



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.  
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma  
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957  
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero .....	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip) .....	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login) .....	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip) .....	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo' .....	30,00
Fascicolo singolo digitale .....	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. \*Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a [info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it)) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a [info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it) entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94  
[info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it) [info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it)  
[www.mucchieditore.it](http://www.mucchieditore.it)  
[facebook.com/mucchieditore](https://www.facebook.com/mucchieditore)  
[twitter.com/mucchieditore](https://twitter.com/mucchieditore)  
[instagram.com/mucchi\\_editore](https://www.instagram.com/mucchi_editore)

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Geca (MI).  
Finito di stampare nel mese di giugno del 2020.

Angelo Buscema

## CONTI PUBBLICI E NUOVE GENERAZIONI\*

*«Desidero ringraziare il Magnifico Rettore dell'Università Europea di Roma, il Prof. Barrajón per il cortese invito che ho accettato molto volentieri.*

*Saluto cordialmente il Prof. Bilotti e il Prof. Vari.*

*Accolgo sempre con piacere le occasioni che mi consentono di parlare delle attività che svolgiamo alla Corte dei conti. Un'Istituzione in cui ho cominciato a lavorare come magistrato, giovanissimo, e che oggi ho l'onore di presiedere.*

*Potermi rivolgere a voi giovani che avete scelto di dedicarvi allo studio di materie giuridiche e di contabilità pubblica è per me motivo di soddisfazione.*

*Alla fine di questa giornata mi piacerebbe essere riuscito a stimolare la vostra curiosità sulla materia dei conti pubblici e sul ruolo svolto dalla Corte dei conti nell'interesse collettivo e per far ciò devo tenere presente che, secondo diversi studi, l'abilità di rimanere concentrati comincia a calare dopo pochi minuti.*

*Fin dal giorno del mio insediamento come Presidente della Corte dei conti mi sono posto l'obiettivo di far conoscere ai giovani le attività svolte da questo Istituto.*

*A tal fine, abbiamo avviato un percorso di apertura al mondo accademico con la sottoscrizione di un Atto aggiuntivo al protocollo di intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane, volto ad avviare una collaborazione mediante piani di formazione e di ricerca tra le Sezioni centrali e regionali della Corte e le Università presenti sul territorio.*

*A seguito di tale accordo sono stati organizzati incontri presso diverse Scuole e Università con l'intento di avvicinare i giovani al mondo della legalità e della contabilità pubblica e ho potuto constatare, con mia grande soddisfazione, che gli studenti dimostrano interesse e curiosità per queste iniziative.*

*In tutte le nostre sedi regionali portiamo la Corte più vicino ai giovani, invitando spesso gli studenti ad assistere alle attività per far conoscere come si applicano in concreto i principi della contabilità pubblica.*

*Iniziative come questa odierna vanno incoraggiate. Ritengo, infatti, che occorra sensibilizzare i futuri operatori della giustizia sul sistema dei conti pubblici e sulle relative criticità, non soltanto per una loro più completa formazione professionale, ma anche per i riflessi che tali temi hanno inevitabilmente nei confronti della vita quotidiana di ciascuno e della collettività.*

*Sono proprio le istanze provenienti dai cittadini che stanno molto a cuore alla Corte dei conti.»*

---

\* Il testo, accettato dalla Direzione per il comprovato prestigio scientifico dell'Autore, è il frutto di una Lezione magistrale tenuta il 29 novembre 2019 presso l'Università Europea di Roma.

SOMMARIO: 1. Cenni storici. – 2. Ruolo della contabilità pubblica. – 3. Il bilancio come bene pubblico. – 4. La Corte dei conti nella Costituzione. – 5. Posizione di neutralità della Corte dei conti. – 6. I referti relativi all'attività di controllo. – 7. Vigilanza della fiscalità generale e principio di solidarietà. – 8. La riforma degli Anni '90. – 9. Controllo sulle autonomie territoriali. – 10. Affiancamento alle Amministrazioni. – 11. Sinergia delle funzioni della Corte dei conti. – 12. Controllo e giurisdizione. – 13. Il Codice di giustizia contabile. – 14. Attività consultiva. – 15. La Corte sul territorio. – 16. Controlli 'a rete' garanzia di vicinanza alla comunità. – 17. Attività della Corte a garanzia del contrasto alla corruzione. – 18. Conclusioni.

## 1. *Cenni storici*

L'esigenza di tenere i conti ha origini remote.

Già nell'antica Grecia, infatti, venivano redatti bilanci che dovevano essere approvati dall'assemblea e addirittura venivano incisi sulla pietra perché restassero esposti per consentire il controllo ai cittadini.

Ogni periodo storico ha redatto i suoi conti e ha avuto bisogno di un organo che vigilasse sulle entrate e sulle spese pubbliche.

È ormai ben noto che lo studio e la pratica della contabilità pubblica consentono di comprendere l'evoluzione delle fasi sociali e politiche di un Paese e la ricostruzione del relativo contesto storico, in correlazione con lo sviluppo delle forme di controllo, dei contenuti delle norme e delle metodologie di verifica di una gestione finanziaria, della regolarità dell'azione amministrativa e dell'utilizzo appropriato delle risorse pubbliche.

Nel nostro Paese la materia dei controlli sulle attività finanziarie e amministrative affonda le sue radici nel tardo medioevo con l'evoluzione della *Camera computorum*, che aveva competenze di controllo contabile sul patrimonio del principe e sulle terre a lui sottoposte.

Solo a metà del XIV secolo venne istituita una vera e propria Camera dei conti, assimilabile alla *Chambre de comptes* francese, che operò fino al secolo XVIII, con l'acquisto del titolo regio da parte dei Savoia.

Un aspetto significativo dell'organizzazione sabauda di Antico Regime è l'introduzione del ruolo consultivo e di presi-

dio di 'legittimità' da parte dei Senati, a cui è attribuito il cosiddetto potere di 'interinazione' degli atti del sovrano.

Nel secolo XIX, la Camera dei conti esercitava un controllo contabile e svolgeva funzioni giurisdizionali in materia di contabilità pubblica e su questioni demaniali.

Divenne poi, dal 1842, supremo tribunale del contenzioso amministrativo, fino al 1859, quando la prerogativa passò al Consiglio di Stato e la Corte modificò la propria denominazione da 'Camera' dei conti a 'Corte' dei conti.

Questo cambiamento riflette il passaggio a uno Stato liberale di tipo costituzionale, che comporta un sistema di controlli di legalità e di conto da parte di un organo di alto profilo tecnico, dotato di ampia autonomia e indipendenza dei componenti e legato, più che al governo del sovrano, agli organi costituzionali, in particolar modo al Parlamento.

Già nel 1852 veniva avvertita da Cavour la necessità di «concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile», celebre frase oggi scolpita sulla sua statua posta all'ingresso della sede di Roma della Corte.

Nel periodo preunitario erano presenti ben quattro Tribunali contabili che esercitavano le funzioni di controllo sui conti per ciascuno Stato, con sede a Torino, Firenze, Napoli e Palermo, oltre a quello dello Stato Pontificio a Roma, e solo con l'Unità d'Italia nasce, a Torino, un unico organo di controllo con giurisdizione su tutto il territorio per rispondere all'esigenza fortemente sentita di creare un'unica magistratura per l'intero Paese unificato.

La Corte è stata così la prima Magistratura dell'Italia unita con giurisdizione sull'intero territorio nazionale, allo scopo, disse allora il Ministro Sella, di «eguagliare le condizioni dei cittadini in qualunque parte del Paese si trovassero».

La storia di oltre centocinquant'anni dell'attuale Corte dei conti inizia proprio nel 1862, quando viene chiamata a esercitare la funzione di controllo di legittimità sui «conti amministrativi prodotti ogni anno dalle varie amministrazioni», oltre alla sua funzione di supporto intesa a offrire «indicazioni per ottimizzare i procedimenti amministrativi prodotti dal Governo o dal Parlamento».

Già questo aspetto rifletteva una visione meno circoscritta e rivolta a quello che sarebbe divenuto in futuro il ruolo della Corte, volto a rispondere al meglio all'interesse pubblico e a «rendere servizi utilissimi allo Stato», al fine di «cooperare potentemente alla durevole prosperità di questo grande» Paese, come disse il primo Presidente della Corte, Federico Colla, nel suo discorso di insediamento, pronunciato nel 1862.

Nel tempo, gli interventi legislativi e giurisprudenziali hanno accentuato il ruolo della Corte come organo al servizio dello Stato-comunità, accompagnando l'evoluzione del modello organizzativo del Paese e della stessa società italiana.

## 2. *Ruolo della contabilità pubblica*

Vi siete mai chiesti quale sia l'origine del nome 'Corte dei conti'?

Questa denominazione deriva dalla più antica attribuzione di questo Istituto, quella dei giudizi di conto nei confronti degli agenti contabili, che sono tenuti a rendere il cosiddetto conto giudiziale da sottoporre all'esame del giudice contabile.

Spesso mi sono chiesto sia come cittadino sia come magistrato: cosa può fare oggi la Corte dei conti, concretamente, per le giovani generazioni?

Mi sono reso conto che la Corte può costituire un valido punto di riferimento per voi giovani, quale baluardo dell'educazione alla legalità, favorendo il rispetto dei valori della democrazia e l'esercizio dei diritti di cittadinanza, per sollecitare la crescita di una coscienza critica e la consapevolezza del vostro ruolo all'interno della società civile.

Come magistrato di un'Istituzione a costante presidio della legalità nella gestione delle pubbliche finanze e garante dei pubblici interessi finanziari della collettività, ho potuto constatare come la contabilità pubblica sia una scienza al servizio della cittadinanza, che solo se correttamente applicata nell'osservanza del principio della chiarezza delle scritture può migliorare diversi aspetti della convivenza sociale.

Voi giovani potete pensare alle materie di contabilità e ai conti pubblici come il presupposto necessario per avere piena cognizione dell'uso che si fa delle risorse pubbliche e, in altre parole, del tasso di democrazia del Paese in cui viviamo.

Conoscere i principi della contabilità pubblica che presidia-no gli equilibri economico-finanziari del Paese e le procedure di bilancio è indispensabile per leggere il reale funzionamento di un sistema di democrazia rappresentativa.

Per tale motivo sono convinto che favorire tale consapevolezza può incoraggiare il recupero di un più alto senso di appartenenza alla collettività.

Il valore della contabilità pubblica si àncora al bilancio, inteso come strumento di politica economica e atto di indirizzo finanziario, che risponde all'essenza della democrazia rappresentativa, con la fondamentale funzione di allocare le risorse per il perseguimento e la soddisfazione dei pubblici interessi, mediante l'esercizio delle pubbliche funzioni e l'erogazione dei servizi, a favore del cittadino.

### *3. Il bilancio come bene pubblico*

A questo punto permettetemi di fare una piccola digressione sul bilancio.

Occorre tenere presente che il dovere dello Stato di garantire la destinazione e il corretto uso dei mezzi finanziari rappresenta la necessaria contropartita esercitata dallo stesso nei confronti dei cittadini-contribuenti.

Nel rapporto fra i cittadini contribuenti, destinatari dei servizi pubblici, e gli enti pubblici, chiamati a gestire mezzi finanziari comunque provenienti dalla collettività, il bilancio assume un ruolo fondamentale e strategico.

In esso sono esposti i fatti gestionali sui quali la Corte esercita il proprio controllo previsto dalla legge, sia per le entrate, sia per le spese, nei diversi momenti della loro formazione durante l'esercizio finanziario di riferimento.

È come una cartina al tornasole delle scelte di chi ha responsabilità delle pubbliche risorse, soprattutto se rappresen-

ta una comunità, e va reso sempre più leggibile e trasparente perché la cittadinanza possa comprendere e meglio valutare le risposte date alle proprie richieste e il corretto utilizzo delle risorse collettive.

In pratica il bilancio, come bene pubblico, permette di verificare la rispondenza delle scelte gestionali operate dagli amministratori delle risorse pubbliche, agli impegni assunti nei confronti dei cittadini, rivelandosi un efficace strumento di democrazia poiché consente alla comunità di prendere visione in modo trasparente del corretto uso delle proprie risorse e di poter avere contezza delle entrate e delle spese.

Una delle sfide più impegnative del tempo in cui viviamo sta nel tentativo di contemperare le esigenze di bilancio e di tutela dei diritti sociali e incompressibili sanciti dalla Costituzione da garantire su tutto il territorio nazionale, inesorabilmente condizionati dalle risorse finanziarie stanziare, che devono essere salvaguardati.

Un'irrazionale allocazione delle risorse determina un pregiudizio alla fruizione di diritti sociali, per mancato finanziamento dei servizi, con conseguente *vulnus* al principio di eguaglianza, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale con sentenza del 2016.

È importante che l'indirizzo politico, nell'esercitare le scelte allocative, abbia particolare riguardo all'esigenza di salvaguardare i livelli essenziali di tutela di quel *corpus* di diritti fondamentali che costituisce il nucleo e il caposaldo di uno Stato democratico.

La Corte dei conti, garante dell'uso responsabile delle risorse pubbliche, verifica, secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia e in conformità alle norme vigenti, la coerenza tra le risorse allocate nei bilanci e le politiche pubbliche adottate in linea con gli obiettivi di interesse pubblico.

In tal modo viene tutelato anche il principio di equità intergenerazionale, che solo la stabilità finanziaria, il risanamento del debito e la certezza del diritto possono contribuire a preservare, garantendo adeguate prospettive e condizioni di crescita economica e sociale del Paese.

È fondamentale che gli interventi in cui si articolano le politiche pubbliche, sottoposti alle procedure di approvazione e poi di controllo, siano esposti con necessaria chiarezza informativa e veridicità nei documenti di bilancio, così che il cittadino, in attuazione dell'istituto della partecipazione democratica, sia posto nella condizione di conoscere e valutare le modalità con le quali le risorse vengono utilizzate.

La trasparenza dei conti pubblici contribuisce a rafforzare il senso di fiducia della collettività nelle Istituzioni, nel consentire ai cittadini di verificare il corretto impiego delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni e concorrendo ad assicurare l'efficacia e il buon andamento dell'azione amministrativa.

#### 4. *La Corte dei conti nella Costituzione*

La Costituzione repubblicana ha innestato la Corte nel sistema democratico, collocando questo Istituto all'interno di un complesso di garanzie destinate ai cittadini, soprattutto con riguardo alle misure poste a tutela degli interessi pubblici di rilevanza finanziaria e a presidio della regolarità dell'equilibrio finanziario, adeguando il suo ruolo al modello organizzativo della Repubblica.

Già nel disegno pre-costituzionale, poi recepito dalla Costituzione, la Corte dei conti era definita *giudice speciale della contabilità pubblica*.

Come certo saprete, il fondamento costituzionale delle due principali funzioni svolte dalla Corte è sancito in modo diretto, nell'art. 100, secondo comma, relativamente al controllo esterno, esercitato nei confronti degli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Inoltre, in base a tale norma, la Corte nei casi e nelle forme stabilite dalla legge partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Il successivo art. 103 le attribuisce giurisdizione nella materia di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge.

Dunque, il Costituente ha pensato a diversi tipi di controllo sui conti pubblici a garanzia degli interessi finanziari dei cittadini.

Da quello preventivo di legittimità sugli atti del Governo, a quelli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Nel tempo il legislatore ha ridotto o ampliato l'ambito del controllo di legittimità, preventivo, successivo o concomitante, a seconda delle esigenze emergenti dal contesto sociale ed economico.

Cosicché il controllo ha assunto sempre più un ruolo conformativo dell'azione amministrativa, al fine di stimolare nell'amministrazione controllata processi di autocorrezione e innescare doverose misure di autotutela volte a rimuovere le irregolarità.

Sempre nell'interesse delle esigenze dei cittadini il Costituente ha ritenuto di assegnare al controllo della Corte, mediante verifiche snelle e veloci, la gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, chiamati a svolgere funzioni e servizi in modo sollecito ed efficace.

##### 5. *Posizione di neutralità della Corte dei conti*

Un'efficace attività di controllo sui conti pubblici non può prescindere dalle caratteristiche di terzietà e indipendenza che il Costituente ha inteso assegnare alla Corte dei conti, sancendo la sua posizione di neutralità e di assoluta equidistanza da tutte le componenti della Repubblica.

Difatti, in un sistema istituzionale caratterizzato dal pluralismo degli organi che operano in un armonico bilanciamento dei poteri, è fondamentale la presenza di soggetti che abbiano indipendenza di giudizio, in grado di assicurare alla collettività che le scelte principali, che incidono sulla vita quotidiana di ciascuno, siano sistematicamente sottoposte a verifiche di legittimità e di efficacia.

Come affermava il Presidente della Corte dei conti Ingrosso nel 1946: «la funzione che essa ha di Magistratura indipen-

dente, che garantisce l'ordine giuridico e finanziario dello Stato contro atti illegittimi del governo, colloca la Corte dei conti fra gli organi fondamentali della Costituzione».

Il ruolo di garanzia a servizio della comunità è svolto dalla Corte dei conti grazie alla sua posizione di ausiliarità sia verso il Parlamento, che rappresenta il naturale destinatario dell'intera attività di controllo della Corte, sia nei confronti del Governo, per l'impulso e la correzione, all'esito dei controlli svolti, ai fini dell'azione di regolazione della finanza pubblica e di mantenimento dell'unità di indirizzo sul versante dell'entrata e della spesa.

Tale profilo di ausiliarità nei confronti del Parlamento e delle Assemblee regionali e locali, controllori e decisori politici di ultima istanza, è stato accresciuto e rafforzato nel tempo da continui interventi normativi.

Nell'esercizio della importante funzione di controllo finanziario sulle entrate e sulla spesa pubblica, la Corte è stata considerata «l'occhio della legislatura» e la *longa manus* del Parlamento, al servizio del potere legislativo, vigilando sull'azione del potere esecutivo.

Nel rapporto pubblicistico fra i cittadini contribuenti destinatari dei servizi pubblici e gli enti pubblici, che gestiscono i mezzi comunque provenienti dalla collettività, il Parlamento e la Corte assumono un ruolo insostituibile.

Il primo per le sue decisioni di bilancio e per quelle presupposte o consequenziali, la seconda, laddove riferisce con relazioni e audizioni direttamente all'organo rappresentativo osservazioni e considerazioni finali sui risultati dei riscontri effettuati, evidenziando anche eventuali fenomeni patologici.

In particolare, le risultanze del controllo forniscono al Parlamento preziosi elementi di conoscenza e di valutazione e un quadro degli effetti delle politiche nazionali e dei risvolti che l'azione pubblica ha sul sistema economico e, dunque, di riflesso, sul benessere della collettività presente e delle future generazioni, consentendogli di verificare il bilanciamento dei valori e delle compatibilità e di intervenire, ove lo ritenga necessario, apportando opportune modifiche a provvedimenti già adottati per meglio conseguire gli obiettivi prefissati.

## 6. *I referti relativi all'attività di controllo*

Nella prospettiva di fornire al Parlamento un quadro aggiornato e ampio della gestione della finanza pubblica, riconducibile a una visione d'insieme, considerata la presenza dell'Istituto anche nell'ambito regionale, la Corte definisce e trasmette annualmente al Parlamento i programmi di controllo e i criteri di riferimento.

Oltre che per valutare l'efficacia delle politiche messe in atto, la funzione di controllo della Corte dei conti può considerarsi insostituibile anche per accertare con chiarezza gli oneri conseguenti a determinate scelte politiche di tutela dei diritti e per verificare la correttezza delle relative coperture finanziarie.

A questo fine, mette a disposizione delle Assemblee rappresentative utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione onerosa, tenendo anche conto delle anomalie metodologiche emerse con riguardo alle quantificazioni degli oneri, con le cosiddette relazioni quadrimestrali di spesa.

Il rispetto degli equilibri economico-finanziari del settore pubblico, la corretta gestione delle risorse collettive e l'armonizzazione dei sistemi contabili, che concorrono a definirne il quadro, sono rigorosamente vigilati dalla Corte, che così è chiamata ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La congruenza fra gli obiettivi delle politiche pubbliche e i risultati della gestione di bilancio, che la collettività si aspetta, è oggetto di analisi e di valutazioni di sintesi sull'efficacia e sull'adeguatezza delle misure adottate ai vari livelli di governo che la Corte offre all'Assemblea legislativa con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, un documento originale nel panorama dell'informazione economico-finanziaria.

Il ciclo annuale dei controlli sui conti pubblici si conclude con i giudizi della Corte dei conti di regolarità sul rendiconto generale dello Stato e su quello delle Regioni, articolati in una decisione e una relazione, i cui esiti sono istituzionalmente

destinati alle Assemblee legislative, così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del rendiconto stesso.

Nel corso degli ultimi anni, la Relazione sul rendiconto è stata oggetto di rilevanti modifiche, finalizzate sia alla ricostruzione del contesto macroeconomico di riferimento e a una complessiva valutazione delle politiche in materia di entrata e di spesa, sia a evidenziare l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti, rilevando le migliori pratiche o le criticità che emergono dall'analisi della gestione delle singole amministrazioni.

#### *7. Vigilanza della fiscalità generale e principio di solidarietà*

Come recita la nostra Carta costituzionale, «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» secondo criteri di progressività, di modo che le risorse strumentali alla realizzazione degli interessi collettivi consentano di finanziare le funzioni pubbliche in capo ai diversi livelli di governo.

Alle cure della Corte dei conti è affidata la tutela della finanza pubblica, alimentata dalla fiscalità generale.

È innegabile che le funzioni della Corte in materia di contabilità pubblica mirino congiuntamente ad assicurare, in favore dei cittadini, l'uso corretto delle risorse che essi versano come imposte e tasse per il funzionamento della pubblica organizzazione e dei servizi alla collettività, nonché a garantire al Parlamento e al Governo che le norme e le scelte politiche in tema di gestioni pubbliche siano puntualmente adempiute dalle singole amministrazioni.

Essere parte di una comunità comporta l'assunzione di doveri reciproci ai fini della realizzazione del bene comune.

Ne consegue che contribuire collettivamente al finanziamento dei bisogni di tutti i cittadini costituisce la massima espressione della solidarietà sociale, che tempera e bilancia l'esercizio dei diritti di libertà dei singoli, sia dei più forti sia dei più deboli, dei quali la comunità deve farsi carico.

D'altra parte, va detto che il venir meno del dovere di solidarietà comporta un indebolimento della capacità dei poteri pubblici di affrontare, con misure adeguate ed efficaci, sia le esigenze ordinarie di prestazioni e di servizi, sia le fragilità e le disuguaglianze sociali sul territorio.

Anche per questo motivo non ci si può sottrarre al dovere di contribuire responsabilmente, nel rispetto delle effettive capacità economiche e contributive di ciascuno, per consentire alle amministrazioni pubbliche di far fronte adeguatamente a tutti gli ambiti affidati alle loro cure dall'ordinamento, comprendo le spese indispensabili alla realizzazione di molteplici interventi a favore della comunità e per la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale.

La lotta all'evasione fiscale, pertanto, come più volte sottolineato dalla Corte, costituisce una priorità assoluta dell'azione pubblica.

## 8. *La riforma degli Anni '90*

Negli Anni '90, il contesto sociale ed economico del Paese ha spostato l'attenzione su un modello di amministrazione per risultati e di conseguenza su un nuovo rapporto tra Amministrazione e cittadino, inteso a meglio rispondere alle esigenze provenienti dalla collettività.

Il legislatore del 1994 con la legge n. 20, della quale in Corte dei conti abbiamo recentemente ricordato i venticinque anni dalla sua adozione, ha realizzato un'importante riforma dei controlli con l'introduzione di novità che venivano a inserirsi nel ciclo di riforme amministrative che ha caratterizzato quel periodo.

La legge n. 20, tenendo bene a mente la rilevanza del controllo sulla gestione finanziaria, ha limitato il controllo preventivo ad alcune tipologie di atti e ha posto l'accento anche su un controllo successivo 'sulla gestione' amministrativa, che verifica l'efficienza, l'economicità e gli esiti dell'azione pubblica, nonché la rispondenza dei risultati agli obiettivi fissati nel-

le leggi, mediante la valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dell'attività svolta.

Il controllo sulla gestione è privo del momento sanzionatorio che, invece, è connaturato nel controllo preventivo, sussistendo solo un dovere delle Amministrazioni di attenersi alle indicazioni del controllore.

Si tratta di un'attività di controllo esterno che non incide sull'efficacia di un singolo atto, ma si riferisce all'intera gestione, allo scopo di indurre interventi correttivi spontanei da parte dei controllati.

Come potete vedere, il controllo sulla gestione è ben diverso da quello di mera legittimità formale, andandosi con esso a valutare, nel contempo, la 'credibilità' e la congruenza dei programmi di azione dell'Amministrazione, nonché la 'quantità' e la qualità degli obiettivi raggiunti.

Si tratta di un controllo certamente molto utile alla comunità, che, dall'analisi delle risultanze di tale revisione, viene messa in grado di valutare l'idoneità e la correttezza dell'azione posta in essere dalle Amministrazioni pubbliche.

Per questa ragione la nostra Costituzione ha previsto che le relazioni della Corte dei conti sugli esiti del controllo eseguito vengano inviate al Parlamento, quale Assemblea rappresentativa della collettività.

## *9. Controllo sulle autonomie territoriali*

La considerazione che la collettività ha sempre avuto per la correttezza della gestione del denaro pubblico richiede controlli modellati alle diverse forme di gestione, che si evolvono nel tempo, e regole adeguate.

Se volgiamo lo sguardo al passato, varie tappe hanno segnato la continua evoluzione della funzione di controllo della Corte dei conti, che abbraccia uno spettro sempre più ampio della finanza pubblica in tutte le sue componenti, mantenendo ben fermo il proprio ruolo a garanzia della correttezza della gestione e della trasparenza dei conti pubblici.

Certo, negli ultimi anni le funzioni della Corte sono state oggetto di continue modifiche, che riflettono il più ampio rilievo assegnato all'Istituto nell'attuale assetto costituzionale, soprattutto ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica.

La diversità delle istanze sociali nel tempo e la contestuale evoluzione della cultura istituzionale hanno portato a modellare e adeguare il sistema dei controlli contabili alle mutate esigenze del Paese.

La tutela degli interessi finanziari collettivi implica, infatti, un continuo adattamento dei compiti della Corte alle esigenze di una finanza pubblica moderna, per servire al meglio l'interesse pubblico.

La Corte ha saputo adeguarsi, con 'rinnovata vitalità', mobilitando le proprie risorse e rendendo flessibile la propria struttura, adattandola alle novità e agli adempimenti via via richiesti, ma conservando sempre l'identità e l'unitarietà delle proprie originarie funzioni di garanzia.

La previsione costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti pubblici sul territorio ha reso necessario il coordinamento della finanza pubblica, definito in dottrina un «prisma che rifrange l'autonomia finanziaria» e produce diverse gradazioni di autonomia senza mai scalfire il suo nucleo essenziale.

Alla luce del principio di coordinamento della finanza pubblica, che ha condotto, tra l'altro, alla previsione di vincoli sempre più stringenti per le politiche di bilancio degli enti territoriali, il sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli enti affidato alla Corte è stato intensificato.

In particolare, la funzione di controllo della Corte nei confronti degli enti locali riguarda la disciplina di bilancio e dei relativi equilibri, i saldi finanziari e il risanamento finanziario degli enti, comprendendo anche la regolarità degli atti di programmazione e la verifica del funzionamento dei controlli interni di ogni ente.

Nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sancito nell'art. 119 della Costituzione, ogni bilancio deve «assicurare un equilibrio tra le entrate e le spese» in un quadro complessivo e di medio periodo, nel rispetto della sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni.

In sintesi, prevale la visione di un controllo complessivo e unitario della finanza pubblica italiana, in correlazione con l'ordinamento dell'Unione europea, che estende l'intervento della Corte a tutela della sana gestione delle risorse della collettività non solo agli interessi finanziari nazionali, ma anche a quelli comunitari.

#### *10. Affiancamento alle Amministrazioni*

In linea con gli obiettivi di interesse pubblico, la legislazione più recente sollecita la Corte a promuovere con la sua azione, a garanzia del responsabile uso delle risorse dei contribuenti, la «cultura della buona amministrazione» e la «sana gestione amministrativa», orientata alla soluzione dei problemi della collettività, contribuendo in tal modo a rassicurare le comunità che l'azione amministrativa viene svolta nel loro interesse e in quello delle giovani generazioni.

La sana gestione finanziaria, difatti, offre l'occasione per consentire adeguate prospettive e opportunità di crescita economica e sociale alle future generazioni.

Per stimolare nell'Amministrazione controllata processi di autocorrezione e innescare doverose misure di autotutela volte a rimuovere con sollecitudine le irregolarità rilevate al fine di realizzare una più efficace utilizzazione delle risorse stanziare, il nostro controllo ha assunto sempre più un ruolo formativo dell'azione amministrativa, pervenendo a pronunce tempestive ispirate al principio della concomitanza.

A tal fine, la nostra attività di controllo è stata nel corso degli anni via via integrata da una funzione più attenta al monitoraggio e all'analisi economico-finanziaria su scala macro.

In tal modo, la vicinanza alle Amministrazioni del nostro Istituto è garantita dall'affiancamento con il quale la Corte le accompagna verso prassi virtuose in grado di liberare risorse per lo sviluppo e per la ripresa degli investimenti, sempre salvaguardando l'equilibrio del bilancio.

Nello specifico, la Corte, nell'esercizio delle funzioni di controllo, offre alle Amministrazioni un quadro di riferimento per

lo svolgimento delle attività, al fine di assicurare migliori servizi alla collettività e un equilibrato processo di sviluppo economico del Paese.

L'obiettivo è quello di garantire una maggiore trasparenza della gestione attraverso analisi che pongano in luce i risultati dei servizi resi al tessuto produttivo e sociale a fronte dei mezzi e dei profili organizzativi impiegati.

L'azione di controllo svolta dal nostro Istituto a tutela degli interessi pubblici, è viepiù necessaria in considerazione dell'attenuazione delle rigide regole della contabilità pubblica negli attuali assetti organizzativi dell'Amministrazione, caratterizzati non solo dalla esternalizzazione di funzioni pubbliche e dalla costituzione di società partecipate, ma anche dal partenariato pubblico-privato, nonché dal frequente ricorso a logiche di emergenza che, per le grandi opere e i grandi eventi, postulano la deroga alle procedure ordinarie di spesa.

La particolare attenzione che la legge ha riservato alla vigilanza svolta dalle nostre Sezioni sulle società partecipate contribuisce a indirizzare le scelte degli enti a una maggiore razionalizzazione, che può consentire, oltre al conseguimento di effettive economie di scala, tangibili recuperi di efficienza e di efficacia.

Alla Corte, infatti, è affidato il compito di monitorare i riflessi negativi che gli elevati costi e l'inefficienza delle partecipate possono avere sulla finanza pubblica allargata e sulle attese della collettività.

L'attività di controllo della Corte è rivolta a tutelare gli interessi finanziari dei cittadini, mirando anche a migliorare la qualità dei servizi resi e ad agevolare il controllo da parte dei cittadini stessi sulla corretta gestione dei servizi pubblici, per dare attuazione in tal modo al richiamato criterio di democraticità.

Anche la gestione dei fondi strutturali comunitari e la verifica dell'efficace impiego dei finanziamenti di provenienza comunitaria a fronte degli obiettivi posti dalla normativa comunitaria e nazionale rientrano nell'esercizio della funzione della Corte di garanzia degli interessi finanziari pubblici.

In tale ambito, la Corte dei conti collabora, attraverso scambi di informazioni, valutazioni, dati e altri elementi co-

noscitivi, con la Corte dei conti europea e con gli altri istituti superiori di controllo europei e internazionali, per verificare la consistenza e le cause delle possibili frodi, nonché le misure preventive e repressive adottate dalle Amministrazioni pubbliche.

### *11. Sinergia delle funzioni della Corte dei conti*

La Corte dei conti si trova ad assolvere compiti sempre più ampi e diversificati come garante imparziale degli interessi finanziari dello Stato-comunità, in risposta a una insopprimibile richiesta di legalità e regolarità proveniente dai cittadini, nell'unitarietà delle sue funzioni di controllo, giurisdizionali e consultive.

La funzione di controllo della Corte opera in sinergia con quella giurisdizionale a presidio delle pubbliche finanze e tale raccordo rappresenta una cerniera nel sistema di garanzie predisposte per la corretta gestione dei mezzi della collettività e dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

È questa ancora oggi la nostra forza.

Il compiuto svolgimento delle nostre funzioni è basilare per rendere un 'servizio' al Paese, contribuendo alla sua stabilità e crescita, e per rafforzare la fiducia dei cittadini nel buon andamento dell'azione amministrativa e delle Istituzioni, rassicurandoli sulla tenuta del sistema istituzionale.

### *12. Controllo e giurisdizione*

Il percorso evolutivo segnato dal legislatore e, in parallelo, dalla giurisprudenza costituzionale, offre scenari inediti in ordine al rapporto tra le distinte funzioni del controllo e della giurisdizione intestate all'Istituto.

Le due funzioni sono complementari, svolte in modo unitario dal medesimo organo, ciascuna secondo le rispettive pro-

cedure e i relativi criteri di organicità, in quanto il controllo trova il suo naturale sbocco nella giurisdizione contabile ogni qualvolta emergano irregolarità perseguibili sotto il profilo delle responsabilità.

Mentre il controllo è atto a prevenire distorsioni e a correggere inefficienze e diseconomie, la giurisdizione, invece, è volta a individuare responsabilità che abbiano leso il bene pubblico, ovvero non abbiano rispettato i principi costituzionali di buon andamento, equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito al fine di sanzionare e, ove possibile, recuperare le perdite.

Per conseguire la tutela dei beni a disposizione e in uso alla collettività è essenziale che le due funzioni, con un indirizzo unitario e coordinato, permettano l'interpretazione e l'applicazione uniforme delle norme a garanzia delle gestioni pubbliche, così da rendere un prezioso servizio al Paese e contribuire alla sua stabilità e crescita.

E in tale contesto, l'esercizio della funzione giurisdizionale deve essere considerato in stretta connessione con lo svolgimento delle altre principali funzioni assegnate dalla Carta costituzionale all'Istituto, quelle consultive, di referto e di controllo.

A questo proposito con il Codice di giustizia contabile si definisce un nuovo assetto delle garanzie per la collettività.

### *13. Il Codice di giustizia contabile*

Le connessioni e i punti di contatto tra attività di controllo e giurisdizionale sono stati dettagliatamente definiti dal Codice di giustizia contabile, recentemente oggetto di modifiche con un decreto correttivo.

Il Codice ha, in primo luogo, operato la sistematizzazione organica di un ampio insieme di disposizioni processuali, precedentemente disseminate in varie fonti, anche risalenti nel tempo, offrendo, in tal modo, uno strumento giuridico potenzialmente in grado di contribuire a rendere più efficace e produttivo il sistema di tutele degli interessi, dei beni pubblici e delle risorse finanziarie affidato alla Magistratura contabile.

Entrambe le attribuzioni cognitive della Corte, richiamate dal Codice sotto vari profili, pur restando distinte nelle loro modalità di esplicazione si saldano nel concorrere a orientare, anche in via preventiva o di deterrenza, la corretta gestione amministrativa e finanziaria e vanno a costituire, sul versante della finanza pubblica, un assetto unitario di garanzie allestito in favore della collettività.

Difatti, il nuovo Codice della giustizia contabile assicura ancora più che in passato, in tutte le fasi, la piena applicazione dei principi, anche di derivazione europea, che regolano il processo.

Le disposizioni in esso contenute hanno colmato un vuoto pluridecennale, allineando il nostro processo ai principi della moderna tutela giurisdizionale, più sensibile alle esigenze del giusto processo, inserito nella Costituzione all'articolo 111 con la legge costituzionale n. 2 del 1999, che permea tutti gli istituti processuali.

Il diritto di difesa risulta rafforzato e il processo contabile diventa più celere, in ossequio a quanto sosteneva Montesquieu, che la «giustizia ritardata è giustizia negata».

Per favorire l'accelerazione delle attività processuali, la Corte si è adeguata anche sul piano dell'informatizzazione, con la graduale introduzione dell'informatica nei giudizi che si celebrano nelle sue aule.

Oggi, infatti, per via telematica, è possibile depositare atti processuali ed effettuare comunicazioni e notificazioni.

L'aspetto più innovativo introdotto dal Codice attiene all'affermazione per via legislativa della giustiziabilità, in unico grado e innanzi alla stessa Corte, delle delibere del controllo, nella misura in cui, come osservato dal giudice delle leggi, sono idonee a incidere su posizioni giuridicamente rilevanti di pertinenza degli enti territoriali (art. 11, comma 6, c.g.c.).

In questa prospettiva, concepita dal legislatore nell'ottica del riconoscimento della tutela difensiva anche in capo agli enti, il ruolo della Corte trascende la dimensione dell'interesse pubblico territoriale, conservando la sua naturale vocazione di garanzia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica.

Il nuovo Codice di giustizia contabile ha introdotto una significativa innovazione in materia di conti giudiziali con l'istituzione dell'anagrafe degli agenti contabili, tenuti a presentare il conto alla Corte per il giudizio di conto, poiché chi gestisce denaro non proprio, e a maggior ragione denaro pubblico, ha l'obbligo di rendere il conto del proprio operato e non può sottrarsi a questo fondamentale dovere.

L'accesso diretto a tale fonte di conoscenza da parte delle Amministrazioni interessate e degli uffici territoriali delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali della Corte soddisfa appieno l'esigenza di alimentare il circuito informativo che costituisce un fondamentale aspetto strumentale al pieno spiegamento delle potenzialità del sistema di garanzia.

La sinergia tra le funzioni non riflette solo un impianto istituzionale astratto, ma emerge nell'attività concreta della Corte, nella quale le garanzie di indipendenza e di autonomia risultano coesenziali all'ottimale assolvimento del servizio di giustizia a lei intestato.

In una prospettiva futura, la ricerca di un raccordo ancora più forte tra le diverse funzioni dell'Istituto potrà consentire di acquisire una maggiore capacità di 'prevenzione del danno', in grado di ridurre la quota dei fenomeni che perverrebbero all'esame giurisdizionale solo qualora configurino un illecito conclamato.

#### 14. *Attività consultiva*

Anche nell'attività consultiva in materia di contabilità pubblica si esprime il ruolo di garanzia assicurato dalla Corte nell'ambito delle diverse realtà in cui essa opera.

Questa funzione assicura l'applicazione uniforme e imparziale, secondo un indirizzo unitario e coordinato, delle norme di contabilità pubblica sull'intero territorio nazionale e, quindi, la totale uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Ciò aumenta il livello di protezione degli interessi pubblici e rafforza le garanzie dell'ordinamento, sempre a salvaguardia dei beni a disposizione della collettività e dei diritti dei cittadini.

Gli istituti sostanziali e processuali sono stati progressivamente affinati e il percorso è ancora in atto.

L'attività di 'nomofilachia interna' è stata potenziata, secondo quanto previsto dalla vigente normativa, sino ad avvicinare le modalità esplicative e la funzione a istituti simili operanti per i giudici ordinari e amministrativi.

L'estensione della funzione nomofilattica anche in materia tributaria consentirebbe di «garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale», assicurando indirizzi interpretativi «uniformi» per finalità di unità dell'ordinamento sul territorio.

### *15. La Corte sul territorio*

L'istituzione delle Regioni e il conseguente sviluppo del decentramento amministrativo, motivo di moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, hanno nel tempo incoraggiato un significativo ampliamento delle funzioni della Corte in ambito locale.

La promozione delle autonomie locali si è rivelata una scelta essenziale per avvicinare i servizi e le funzioni pubbliche ai cittadini e agli utenti finali presenti sul territorio.

Nel rispetto degli interessi superiori e unitari della comunità, pertanto, il sindacato della Corte dei conti costituisce un solido presidio dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche, a tutela dell'unità economica della Repubblica.

La Corte dei conti, difatti, è il naturale titolare del controllo unitario sulla sana gestione finanziaria, sulla salvaguardia dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica nazionale e sulla sostenibilità del debito pubblico, espressione del fondamentale principio di coordinamento della finanza pubblica e di tutela dell'unità economica della Repubblica.

Pur pensato come un Istituto unitario, la sua articolazione su tutto il territorio nazionale avvicina la Corte alle comunità, ponendola al centro di un sistema di garanzie, destina-

te ai cittadini, sulla correttezza dei comportamenti delle Amministrazioni e sulla loro coerenza con gli obiettivi di interesse pubblico.

Un efficiente sistema dei controlli è un valido strumento per monitorare le politiche economiche nazionali, per guardare ai risultati dell'utilizzo delle risorse collettive e per verificare la legittimità e regolarità delle gestioni a favore della collettività, tutelando, altresì, l'integrità dei conti pubblici.

La presenza delle sedi della Corte dei conti sul territorio, oltre a contribuire a migliorare la trasparenza dei conti pubblici, ha favorito la vicinanza ai cittadini e al tessuto economico locale, concorrendo ad assicurare l'efficacia dell'azione amministrativa e, dunque, il buon andamento delle Amministrazioni pubbliche sotto il profilo della programmazione e della proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, sia nell'ottica della riqualificazione della spesa, sia in attuazione della ideale corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni pubbliche.

È certo un tema intimamente legato alla riqualificazione dei servizi fondamentali per la collettività, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione dei livelli essenziali da individuare secondo canoni di ragionevolezza, tenendo conto che l'effettività dei diritti dipende anche dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il relativo soddisfacimento.

Ciò posto, la programmazione costituisce canone e componente imprescindibile del buon andamento delle funzioni e della sana gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alla collettività.

La ricerca di un punto di equilibrio tra diritti incompressibili e rispetto dei vincoli di bilancio costituisce la sintesi del necessario bilanciamento tra diversi interessi, senza perdere di vista l'obiettivo di assicurare il migliore servizio alla collettività.

Il sistema presenta ancora molte fragilità.

L'erogazione di servizi alle famiglie, ad esempio, ha risentito delle difficoltà finanziarie degli enti locali che, da un lato, hanno cercato di limitare la spesa e, dall'altro, hanno tentato

di accrescere le entrate diverse dai trasferimenti, tra le quali un peso non secondario è legato ai proventi incassati come corrispettivo per i servizi offerti, con il risultato di contrarre l'offerta e allargare i divari territoriali.

La vicinanza sempre maggiore alle istanze della comunità è la stella polare che guida l'azione del nostro Istituto, a garanzia della correttezza dei comportamenti delle amministrazioni e della loro coerenza con gli obiettivi di interesse pubblico.

#### *16. Controlli a 'rete' garanzia di vicinanza alla comunità*

Il radicamento della Corte vicino ai cittadini, in ogni Regione, con i nostri sessanta uffici periferici costituisce un osservatorio privilegiato.

In particolare, nei giudizi in tema di responsabilità amministrativa la Corte si giova del rafforzamento di controlli che potremmo definire 'a rete', perché consentono di evidenziare fenomeni di illegittimità gestionali nelle realtà delle Amministrazioni territoriali con sempre maggiore efficacia, potenziando la capacità di prevenzione del danno.

L'esercizio delle sempre più estese forme di controllo sull'intero arco delle Amministrazioni pubbliche, sia a livello centrale sia territoriale, consente di porre in luce comportamenti amministrativi irregolari o illeciti e trova uno sbocco naturale nella sfera della giurisdizione contabile, mediante la segnalazione alle competenti Procure regionali delle eventuali irregolarità, suscettibili di rilevare sotto il profilo della responsabilità.

Tali fattispecie di illegalità originano, negli anni più recenti, da condotte illecite o, comunque, da gestioni contabili non regolari.

Nel tempo si è venuta consolidando l'avvertita necessità di una giurisdizione capace di intervenire a salvaguardia della finanza pubblica anche in modo repressivo e riparatorio, in un campo dove proliferano abusi e scandali.

Si pensi, ad esempio, all'utilizzo illecito di contributi, sovvenzioni o fondi di provenienza nazionale o comunitaria, alla indebita erogazione di stipendi, indennità ed emolumenti, agli incarichi esterni, alle minori entrate, agli oneri economici assunti senza formalizzazione di impegno contabile, ai danni di immagine, da disservizio o da tangente o da violazione della concorrenza.

L'affidamento delle distinte funzioni del controllo e della giurisdizione in capo al medesimo organo magistratuale, ciascuna svolta nell'ambito delle Sezioni competenti e secondo le rispettive procedure, risponde a criteri di organicità.

Ritengo, pertanto, sia valida ancora oggi l'affermazione di uno dei nostri Padri costituenti, il Presidente Einaudi, che definì la Corte dei conti «il terrore di tutti coloro che si propongono di locupletarsi ai danni della pubblica finanza».

#### 17. *Attività della Corte a garanzia del contrasto alla corruzione*

Abbiamo visto che la legittima aspettativa dei contribuenti alla integrità e alla corretta e sana gestione del pubblico denaro è assicurata dal ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario e dell'uso responsabile delle risorse finanziarie pubbliche svolto dalla Corte.

Come scriveva Luzzatti nel 1921 «evitare spese mal fatte, illegali e non necessarie, è la prima economia dello Stato».

L'azione di controllo della Corte mira ad assicurare alla collettività che le scelte finanziarie, le quali incidono sulla vita quotidiana di ciascuno, siano sistematicamente sottoposte a opportune verifiche, così da impedire la dispersione illecita delle pubbliche entrate o la loro erogazione per fini diversi da quelli che ne giustificano la riscossione.

A tal fine, i controlli preventivi e i controlli «a rete agisco anche in funzione di deterrenza», consentendo di rilevare e contrastare con sempre maggiore efficacia le molte tipologie di *mala gestio*, prevenendo la loro reiterazione anche nella vasta realtà delle Amministrazioni territoriali.

Il nostro Istituto assicura la prevenzione di fatti gestionali irregolari che, incidendo sui bilanci, compreso quello dell'Unione europea, producono i loro effetti, in caso di decertificazione, anche sul bilancio dello Stato membro.

In questo contesto opera la collaborazione con l'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), attraverso scambi di informazioni, valutazioni, dati ed elementi conoscitivi.

I nostri controlli portano in evidenza che, nel nostro Paese, i casi di corruzione derivanti da condotte illecite o da gestioni contabili irregolari si annidano soprattutto dove non c'è trasparenza.

Ciò a conferma che quest'ultima costituisce un antidoto di grande efficacia alla corruzione, perché mette chiaramente in evidenza le varie fasi procedurali.

Infatti, la trasparenza dell'azione amministrativa consente a tutti di vedere come funziona la Pubblica Amministrazione.

Si può intervenire a favore della trasparenza, sempre nel rispetto dei canoni imprescindibili di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, sia con la semplificazione delle regole, la cui complessità concorre ad alimentare il caos normativo che ne rende difficile l'applicazione da parte degli stessi operatori, sia con la digitalizzazione dei processi decisionali.

Un rimedio praticabile di sicura efficacia per contrastare la corruzione, e comunque un investimento per il futuro, come ho espresso in più occasioni, è l'educazione alla legalità e al rispetto delle regole, dei doveri e dei diritti delle persone, sin dai banchi di scuola.

Oltre alla trasparenza, primo antidoto contro la corruzione, occorre una burocrazia più snella e la semplificazione delle regole.

A un osservatore poco attento, le attività di controllo assegnate alla Corte potrebbero sembrare un ostacolo alla semplificazione, ma, in verità, la incoraggiano, anche attraverso l'affiancamento allo svolgimento dell'azione amministrativa.

La trasparenza e la regolarità della gestione della spesa pubblica possono rafforzare il senso di fiducia nelle Istituzioni, in una fase in cui la spesa improduttiva, lo sperpero di ri-

sorse pubbliche, la cattiva amministrazione e il malaffare appaiono sempre più inaccettabili alla collettività.

La Corte intende alzare la guardia su questi temi, per garantire con sempre maggior efficacia la legalità, il buon andamento, il rispetto dell'equilibrio finanziario dei bilanci, oltre alla sostenibilità del debito pubblico, soprattutto di fronte alle difficoltà quotidiane di tante famiglie.

## 18. Conclusioni

Lo scenario in cui si muove l'amministrazione pubblica e in generale la società odierna è diventato estremamente dinamico e mutevole. L'evoluzione tecnologica segue un processo esponenziale di cui la rivoluzione digitale è uno dei passi più recenti. Nell'arco di pochi anni nascono nuove possibilità, nuovi scenari, neanche immaginabili qualche anno prima.

Quindici anni fa, quasi non si parlava di *cloud*, di *app*, di piattaforme abilitanti, di *cyber security*, di *big data*, di *open data*, di *business intelligence* e la Corte è stata, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, quasi sempre tra le prime a parlarne e a realizzare progetti concreti con queste nuove tecnologie.

Grazie alla dematerializzazione e alla digitalizzazione degli atti e delle procedure amministrative e gestionali è possibile favorire la tempestività, la semplificazione e l'imparzialità dell'azione pubblica, contribuendo, in tal modo, a promuovere la trasparenza dei conti pubblici e delle relazioni nelle Pubbliche Amministrazioni e dei rapporti con i cittadini.

Nel rendere i percorsi procedurali definiti e ben individuabili in maniera chiara e lineare, la digitalizzazione può consentire di avversare la stessa corruzione, che verrebbe così colpita alla radice.

Ho visto con piacere che il programma di studi della vostra Università è volto a formare professionisti del diritto capaci di muoversi in diversi contesti ordinamentali e in continua evoluzione, anche avvalendosi delle nuove tecnologie. Questo vi

consentirà di essere preparati giuristi del futuro, in grado di fruire di tutte le opportunità che la digitalizzazione mette a disposizione anche nel mondo del diritto.

A voi giovani, che vi affacciate alla storia di questo mondo e ne sarete protagonisti, dico di studiare, di aprirvi al mondo ed essere curiosi. La conoscenza è un'arma di difesa, uno strumento di democrazia.

A conclusione di questa chiacchierata, nella speranza che vi abbia interessati e indotti a conoscere il funzionamento delle Istituzioni a cominciare, oggi, dalla Corte dei conti, desidero condividere con voi un'affermazione del Presidente della Repubblica, che tocca da vicino le attribuzioni della Corte: «avere conti pubblici solidi e in ordine è una condizione indispensabile di sicurezza sociale, soprattutto per i giovani e per il loro futuro».

Colmare i *gaps* generazionali è una missione irrinunciabile, da realizzare anche attraverso il responsabile utilizzo delle risorse economiche pubbliche da parte delle Amministrazioni nell'interesse della intera comunità, investendo al fine di creare le condizioni per uno sviluppo che possa offrire alle giovani generazioni adeguate prospettive e opportunità di crescita economica e sociale.

Se non ridurremo il debito, non riusciremo a garantire veramente delle opportunità ai giovani.

Una delle sfide più impegnative del tempo in cui viviamo sta proprio nella ricerca di un temperamento tra esigenze di bilancio e tutela dei diritti sociali e incompressibili sanciti dalla Costituzione, che devono essere salvaguardati, con priorità su altri interessi.

Solo con un responsabile uso delle risorse pubbliche e un equilibrio finanziario ed economico solido e stabile è possibile salvaguardare in modo efficace e duraturo i diritti incompressibili, anche a fronte di pressanti esigenze di bilancio.

Ciò soprattutto nell'ottica del rispetto dell'equità intergenerazionale, che costituisce un preciso dovere di chi ha responsabilità istituzionali.

Questo incontro di oggi dimostra che tante sono le funzioni istituzionali poste a presidio delle risorse dei cittadini che la

Corte svolge al servizio dello Stato-comunità e molte sono le aspettative riposte dalla collettività sull'alta missione istituzionale che le è stata affidata.

L'attività della Corte dei conti non è guidata solo da norme, ma è ispirata ai valori di onestà, senso del dovere, etica e giustizia e soprattutto attenzione alle persone, che devono essere alla base dell'azione di ciascuna società e devono guidare soprattutto voi giovani.

I cittadini hanno fiducia nella Corte dei conti e chiedono sempre più controlli a tutti i livelli.

Nell'assolvimento del mio mandato guardo al futuro con serenità, anche grazie alla politica di reclutamento tuttora in corso, che vede i ruoli della Corte arricchiti da una massiccia presenza di giovani magistrati.

Chissà che un giorno qualcuno di voi non entrerà a far parte della grande famiglia della Corte dei conti.

L'incontro di oggi è stato per me un grande piacere e spero che lo sia stato anche per voi.

In questo spirito, rinnovo a tutti voi il mio saluto e mi auguro che porterete con voi un piacevole ricordo di questa esperienza che spero vi abbia stimolato a conoscerci meglio.

**ANGELO BUSCEMA, Conti pubblici e nuove generazioni**

Dopo avere illustrato le origini storiche della Corte dei conti e le sue funzioni alla luce anzitutto della Costituzione repubblicana del 1948, l'Autore pone in evidenza come l'attuazione dei principi di trasparenza e di efficienza nella gestione delle finanze pubbliche, di cui la Corte stessa è garante, sia oggi cruciale per la salvaguardia e la promozione della legalità, dei diritti costituzionali e, al fondo, del sistema democratico, a vantaggio della collettività e in particolare delle giovani generazioni.

**Parole chiave:** Corte dei conti, conti pubblici, nuove generazioni.

**ANGELO BUSCEMA, Public Accounts and Younger Generations**

After describing the historical origins of the Court of audit and its functions in the light of the 1948 Constitution of the Republic, the Author highlights how nowadays the implementation of the principles of transparency and efficiency in the public financial management, the guarantor of which is the Court itself, is crucial in safeguarding and promoting legality, constitutional rights and – in the end – the democratic system, for the benefit of the whole community and especially of the younger generations.

**Key words:** Court of audit, public accounts, younger generations.

INDICE DEL FASCICOLO 2 2020

*Edoardo Giardino*, In ricordo del Prof. Massimo Stipo ..... 413

**Miscellanea**

*Angelo Buscema*, Conti pubblici e nuove generazioni ..... 419

*Monica Lugato*, La libertà di culto tra Costituzione e  
Convenzione europea dei diritti umani: pluralismo religioso,  
pacifica convivenza e *vivere ensemble* ..... 449

*Silvia Meseguer Velasco*, Discriminación por razón de las  
creencias religiosas y neutralidad del Estado en el ámbito  
deportivo ..... 481

*Simone Budelli*, Crocifisso: simbolo di scandalo che divide  
o che unisce? ..... 517

*Maurilio Felici*, Intorno ad alcuni problemi giuridici relativi  
al controllo delle frontiere e delle strade nell'impero romano  
tardoantico ..... 579

*Marco A. Fenocchio*, Il punto su *lytai* e *prolytae*  
(costituzione *Omnem*, § 5) ..... 593

*Marina Frunzio*, L'origine del diritto nel pensiero letterario  
del I secolo a.C. Note giusromanistiche ..... 625

*Cristiano Iurilli*, Il credito ai consumatori ed il collegamento  
negoziale nella teoria della presupposizione ..... 675

*Gianpiero Mancinetti*, Una contestata posizione di Mela  
in tema di concessione dell'*actio de in rem verso* contro il  
*dominus* per l'obbligazione assunta dal servo ..... 709

*Angelina Cirillo*, Inclusione scolastica e legislazione italiana.  
Profilo d'una storia di civiltà giuridica ..... 757

**Fatti e giudizi**

*Giuseppe Dalla Torre*, A proposito di un recente provvedimento  
pontificio ..... 775

**Recensioni** ..... 781

# ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868

*Pubblicazione trimestrale*

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: **info@muccheditore.it**.

**Recensioni e segnalazioni bibliografiche:** gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.