

PREMESSA

Il presente lavoro trae origine dalla suggestione – rafforzata dal tema di alcuni importanti convegni (“Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell’evoluzione delle sue funzioni”, Palazzo Reale, Torino 11-12 ottobre 2022; “La Corte dei conti al servizio delle comunità: riflessioni e prospettive a 25 anni dall’adozione delle l. n. 19 e 20 del 1994”, Roma, 14 novembre 2019) – che la Corte dei conti esercita le proprie funzioni direttamente al servizio della collettività e degli individui che la compongono.

Infatti, la Corte dei conti è stata istituita per vigilare sul corretto uso delle risorse pubbliche il cui impiego è finalizzato a dare concretezza ai diritti, che hanno un costo di carattere economico. E ciò vale sia per i diritti sociali, il cui godimento in tanto è garantito in quanto i pubblici poteri approntino i servizi necessari per la loro fruizione, sia per gli altri diritti (diritti di libertà, diritto di proprietà, ecc.) la cui effettività è assicurata da organizzazioni pubbliche (ad esempio quelle preposte alla sicurezza dei cittadini, all’amministrazione della giustizia) che hanno un costo di funzionamento a cui devono far fronte i medesimi pubblici poteri¹. Il “costo dei diritti”² viene coperto attraverso il prelievo pubblico ai sensi dell’art. 53 Cost., che, se da un lato impone ai cittadini di contribuire alle spese pubbliche, dall’altro lato fonda un diritto dei medesimi di fruire di prestazioni che garantiscano la tutela dei loro diritti costituzionali quantomeno nel loro “nucleo incompressibile”³, rinvenibile nei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La limitatezza delle risorse, acuita dalle sempre maggiori esigenze cui lo stato sociale deve fare fronte, ha posto al centro del dibattito la necessità di un uso “corretto” delle risorse pubbliche, con una forte accentuazione dell’esigenza di

¹ Con riferimento alla “classificazione” dei diritti, cfr., *ex multis*, L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, Bari, 2007, pp. 724 ss.

² Il riferimento è a S. HOLMES-C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000; cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Vol. II, Padova, 1995, pp. 97 ss.

³ Corte cost., nn. 275/2016 e 169/2017.

rafforzamento dell'efficienza dell'amministrazione, sia sotto il profilo organizzativo che dell'attività, con un'attenzione particolare alla qualità della spesa.

Inoltre, la crisi finanziaria del primo decennio del nuovo Millennio, che ha colpito prima alcuni operatori privati di livello mondiale e poi alcuni Stati sovrani, ha messo in luce la necessità di tenere in debito conto, nell'uso delle risorse pubbliche, la dimensione temporale: in altre parole, le spese pubbliche devono essere compatibili con il mantenimento dell'equilibrio dei bilanci nel corso del tempo. Da qui l'introduzione – secondo alcuni la “eteroimposizione”⁴ – dei principi dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito nella nostra Costituzione, con la l. cost. n. 1/2012, che ha il merito di attribuire rilievo alla necessità di un uso sostenibile⁵ delle risorse pubbliche, con un progressivo emergere dell'attenzione alle generazioni future, ancor prima del loro “ingresso” in Costituzione, a seguito della modifica del 2022.

La vigilanza sul rispetto di tali principi spetta in primo luogo alle Assemblee rappresentative: infatti, la l. cost. n. 1/2012 sottolinea, dopo l'ingresso in Costituzione dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico, la centralità di tale compito del Parlamento, prevedendo espressamente, all'art. 5, comma 4, che «*le Camere, secondo modalità stabilite nei rispettivi regolamenti, esercitano le funzioni di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra le entrate e le spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*».

La Corte dei conti assume un ruolo centrale nell'attuazione dei suddetti principi costituzionali, divenendo garante di un uso efficiente delle stesse, compatibile con il principio di equilibrio del bilancio, come confermato dall'art. 20, comma 1, l. n. 243/2012 (di attuazione della richiamata riforma costituzionale), che assegna alla medesima Corte il compito di svolgere il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 Cost.

Essa, infatti, è in primo luogo organo ausiliario del Parlamento (e attualmente anche dei Consigli regionali) nella funzione di vigilanza sopra richiamata, attraverso le diverse funzioni di controllo che esercita sia a garanzia del principio di equilibrio del bilancio sia dell'efficienza e della qualità della spesa.

⁴ Cfr. P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. Una rassegna problematica*, in *Riv. AIC*, n. 1/2013, pp. 12 ss., ove l'A. definisce la riforma del 2012 come “*in buona misura eterodiretta*” (p. 13).

⁵ Sul concetto di sostenibilità e sviluppo sostenibile, cfr. A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, in *Il Mulino*, n. 4/2010, pp. 554 ss.; R. SOLOW, *An Almost Practical Step toward Sustainability*, Washington DC, 1992.

Tuttavia, gli organi politici sono afflitti dal problema del “presentismo”⁶, cioè a dire vi è il rischio che le loro decisioni siano dettate dall’esigenza di garantire agli eletti di mantenere nel tempo il consenso del proprio elettorato e questo può portare a privilegiare scelte che hanno un impatto positivo in termini di consenso, nel breve periodo, ma che non si preoccupano dell’equilibrio di bilancio nella sua dimensione dinamica ed intertemporale.

Gli esiti dei controlli della Corte dei conti sono quindi assai spesso inascoltati dagli Organi assembleari, anche per la tendenza – determinata dal sistema elettorale – di questi ultimi, ed in particolare delle maggioranze ivi presenti, ad uniformarsi in maniera sempre più evidente alle scelte del Potere esecutivo, venendosi così ad affievolire quel ruolo di controllo “politico” del Parlamento previsto dal nostro sistema parlamentare.

La Corte dei conti viene quindi ad assumere – grazie anche al ruolo propulsivo della Corte costituzionale – la funzione di controllo non solo delle pubbliche amministrazioni, ma anche delle stesse Assemblee legislative in ordine al rispetto dei richiamati principi, nell’interesse della comunità e dei diritti – “che costano” – dei cittadini che la compongono.

Non solo. La Corte, allorché sovrintende al rispetto dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito, assume anche il ruolo di garante degli interessi delle generazioni future.

Le generazioni future, infatti, verranno inevitabilmente a subire gli effetti delle decisioni di quelle presenti e in particolare di quelle di carattere economico-finanziario, non avendo – per definizione – nessuno strumento giuridico che le possa mettere al riparo, in via preventiva, da attuali scelte inefficienti di cui saranno chiamate a pagare i costi.

Il presente lavoro intende, quindi, verificare se la Corte dei conti – attraverso l’esercizio delle funzioni di controllo ad essa imputate dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria – possa assumere efficacemente la funzione di tutela della collettività e delle generazioni future ai fini sopra indicati.

In tale ottica, le funzioni di controllo della Corte verranno esaminate avendo quale punto di riferimento (e di catalogazione delle funzioni stesse) la prospettiva del richiamato art. 5, comma 4, l. cost. n. 1/2012, cioè a dire quella della garanzia da un lato dell’equilibrio di bilancio e dall’altro della qualità e dell’efficienza della spesa. Infatti, tali controlli sono quelli che direttamente incidono sull’effettività dei diritti e conseguentemente sulla tutela degli interessi della col-

⁶ Il termine “presentismo” è stato, per la prima volta, utilizzato da D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, n. 1/2007, pp. 13 ss., che parla di “presentismo” della democrazia, definendolo come “favore pregiudiziale accordato alle generazioni presenti, a discapito di quelle future”.

lettività e delle generazioni future (e pertanto non verranno considerati, se non incidentalmente, la categoria dei controlli preventivi di legittimità sugli atti in quanto non direttamente preposti a tali fini).

Nell'esposizione che segue pertanto dapprima (Parte Prima), dopo un *excursus* storico sulla nascita della Corte dei conti, si verificherà il ruolo della stessa in Costituzione e la sua evoluzione alla luce della modifica dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica. Successivamente, si procederà all'esame dei principali controlli finalizzati alla tutela dell'equilibrio di bilancio (Parte Seconda) e di quelli a garanzia della qualità della spesa (Parte Terza), per verificare se complessivamente vengano a formare un sistema integrato idoneo ad assicurare la sana gestione finanziaria, che costituisce il presupposto per garantire alla collettività l'effettività dei diritti costituzionali e alle generazioni future la possibilità di usufruire di un sistema di tutele di pari livello.

Ciò con la precisazione che in questa sede si è ritenuto opportuno concentrare l'attenzione sul quadro nazionale dei controlli operati dalla Corte dei conti – limitando i riferimenti ad esperienze di altri Paesi o a quella eurounitaria ad aspetti di carattere puntuale – in ragione sia della complessità e specificità del sistema nazionale sia della eterogeneità delle discipline relative alle istituzioni di controllo di altri Stati, che avrebbero reso opportuna una trattazione autonoma di tipo comparatistico.

* * *

Al momento di concludere il presente lavoro, il pensiero va alle persone che mi hanno accompagnato – e continuano a farlo – nel mio percorso di studi.

Desidero quindi ringraziare in primo luogo il Professor Vincenzo Cerulli Irelli, per i suoi insegnamenti, la sua disponibilità e la benevolenza nel voler accogliere il presente scritto nella sua prestigiosa Collana.

Allo stesso modo esprimo la mia gratitudine ai Professori Luca De Lucia e Fabrizio Luciani per l'incoraggiamento, i consigli e il proficuo confronto sulle tematiche oggetto di studio.

Infine, il mio ringraziamento va al Presidente Piergiorgio Della Ventura, per le sapienti indicazioni che hanno consentito di migliorare il lavoro.