

DIRITTO E SOCIETÀ

4/2020

Antonio Saitta

LE RAGIONI DI UN GIUDICE SPECIALE:
INTRODUZIONE STORICA ALLE FUNZIONI
DELLA CORTE DEI CONTI
E LE RAGIONI DI UN GIUDICE “PERITO”

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2020

ISSN 0391-7428

LE RAGIONI DI UN GIUDICE SPECIALE:
INTRODUZIONE STORICA
ALLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI
E LE RAGIONI DI UN GIUDICE “PERITO”*

SOMMARIO: 1. Controlli finanziari e democrazia, ovvero alle origini dei Parlamenti. – 2. Indirizzo politico e democrazia finanziaria. – 3. Effettività dei diritti fondamentali e contabilità pubblica. – 4. Controlli “democratici” e controlli “tecnici” sul bilancio: dalla Grecia classica al regno d’Italia. – 5. La Corte dei conti nel dibattito costituente. – 6. Antiche e recenti questioni sulla responsabilità amministrativa. – 7. Alcune considerazioni finali di ordine costituzionale. – 7.1. L’indipendenza delle giurisdizioni speciali e di quella ordinaria. – 7.2. Ruolo della Corte dei conti e giurisprudenza costituzionale. – 7.3. Prospettive di sviluppo della giurisdizione della Corte dei conti dal punto di vista della Costituzione.

1. *Controlli finanziari e democrazia, ovvero alle origini dei Parlamenti*

“*No taxation without representation*” non fu solo il motto che, partendo dai moli del porto di Boston, innescò la lotta per l’indipendenza delle colonie Nordamericane dall’Inghilterra: il principio ad esso sotteso, della illegittimità di ogni imposizione fiscale senza il controllo ed il consenso dei soggetti tenuti al pagamento delle imposte, va interpretato, per usare un’espressione cara a Vezio Crisafulli, *magis ut valeat*¹, come uno dei fondamentali – non l’unico, certo – tratti genetici di qualsiasi assemblea parlamentare, antica o moderna che sia.

Non bisogna necessariamente condividere la lettura dei fenomeni storici e istituzionali in chiave marxista per constatare come lo studio delle competenze in materia finanziaria offra una chiave interpretativa sicuramente privilegiata per comprendere l’evoluzione e la posizione costituzionale assunta nel tempo e nei vari ordinamenti dalle istituzioni

* Questo scritto è destinato al *Liber amicorum* in onore di Aldo Carosi.

¹ Così in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 11.

parlamentari. Infatti, non è l'ideologia, ma la storia costituzionale, soprattutto nella prospettiva comparata, a farsi carico di dimostrare come nessun sovrano abbia potuto esercitare i propri poteri di direzione – ad esempio su temi di politica estera (commerciale o militare) o fiscale – senza poter contare sulla condivisione dell'organo rappresentativo delle forze (per dirla con Costantino Mortati) dominanti e dai quali trae, a seconda del contesto politico-istituzionale in cui opera, la propria legittimazione. Elisa Cavasino ha ripercorso in un suo recente saggio i conflitti costituzionali sul bilancio a partire dal XVIII secolo e nelle sue successive evoluzioni².

È chiaro come queste considerazioni siano più facilmente percepibili nell'ambito di un sistema costituzionale democratico, ma anche i regimi autocratici hanno comunque dovuto fare i conti, prima o dopo, con il tema della legittimazione del proprio potere, per non dire di quelle conosciute nel corso del XX secolo che proprio sul consenso e la mobilitazione delle masse hanno fondato il proprio potere totalitario³.

2. *Indirizzo politico e democrazia finanziaria*

I fondamentali studi costituzionalistici del secondo '900 – e non si possono non citare le riflessioni di Temistocle Martines – hanno inquadrato nella corretta prospettiva sistematica la centralità delle decisioni finanziarie in tutte e tre le fasi in cui si articola l'attività di indirizzo politico: quella teleologica, dell'individuazione dei fini e degli obiettivi dell'azione statale (che in un sistema parlamentare come il nostro riposa nella fase genetica e poi nell'evoluzione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento), quella strumentale (dell'individuazione e del reperimento, appunto, delle risorse finanziarie per raggiungere gli obiettivi prefissati) e, infine, quella effettuale (della loro concreta realizzazione): l'indirizzo politico, quindi, assume concretezza ed effettività solo quando si misura

² E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli 2020, 38 ss.

³ Nella sterminata lettura sul rapporto tra autoritarismo e consenso delle masse, v. H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milano 1996, 424: "L'avvento di Hitler al potere fu legale secondo le regole della costituzione democratica; e né lui né Stalin avrebbero potuto mantenere il dominio su vaste popolazioni, superare molte crisi interne ed esterne, affrontare gli innumerevoli pericoli delle implacabili lotte intestine se non avessero goduto la fiducia delle masse".

con le disponibilità finanziarie sulle quali l'apparato governante può contare⁴.

Già solo per questo appare chiaro come i profili connessi alla contabilità pubblica vengano in emersione durante tutta la filiera dell'indirizzo politico ponendo i lettori della Costituzione dinanzi a fondamentali questioni teoriche e pratiche. Partendo da queste premesse di sistema si comprendono, ad esempio, le ragioni a base della tecnica di scrittura del testo originario dell'art. 81 della nostra Costituzione, il cui *incipit* esprimeva in termini perentori ed efficacissimi l'indefettibile competenza parlamentare in materia di bilancio, mediante l'uso deontico (e non meramente descrittivo come si usa nel linguaggio comune) del presente indicativo: "*le camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo*". Le successive riserve assolute di legge in tema di esercizio provvisorio (comma 2), di invariabilità dei saldi ad opera della legge di bilancio (comma 3) e, in chiusura, sull'obbligo di copertura delle leggi di spesa (o di riduzione delle entrate: comma 4) completavano il disegno di politica costituzionale in coerenza alla concezione democratica della sovranità finanziaria dello Stato. Come si notava, si tratta di un principio certamente non scalfito dalla riforma del 2012 con la quale si è pensato bene di stravolgere la struttura originaria della disposizione anteponendo al principio della democrazia finanziaria l'enunciazione dei principi sull'equilibrio di bilancio e, incredibilmente, addirittura quelli sul debito pubblico, come se affermare competenze e procedure per legittimare l'emissione di B.O.T. e C.C.T. sia prioritario, in un testo costituzionale, rispetto alla necessità di affermare il fondamento democratico delle scelte di finanza pubblica.

3. *Effettività dei diritti fondamentali e contabilità pubblica*

Ancora ragionando sul rapporto tra indirizzo politico e principi costituzionali di contabilità pubblica, va fatta un'altra importante considerazione di sistema. Già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana i suoi più sensibili interpreti avvertirono come questa, a differenza del precedente Statuto, non fosse un mero atto normativo statico, bensì un programma inesauribile di trasformazioni sociali, un

⁴ T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *E.d.D.*, XXI, Milano 1971, 134, ora in *Id. Opere. Tomo I, Teoria generale*, Milano 2000, 404 ss., spec. 2

autentico processo in continuo divenire volto all'inveramento dei valori fondativi di una società sempre più complessa e dinamica⁵: il secondo comma dell'art. 3 ne è la sintesi più rappresentativa. La ricchezza dell'esperienza repubblicana in tema di diritti civili e sociali ha reso sempre più evidente – anche grazie al dialogo fecondo tra la giurisprudenza comune e quella costituzionale nonché all'apertura ai contributi delle esperienze normative e giurisprudenziali sovrastatali – come l'effettivo godimento di questi sia strettamente legato alle politiche poste in essere dagli apparati governanti mediante l'utilizzo delle risorse pubbliche rese disponibili dal sistema fiscale e dal progressivo ricorso all'indebitamento. D'altronde, il principio della democrazia finanziaria non poteva avere espressione più netta in un ordinamento come il nostro la cui norma fondamentale si apre con un'impegnativa dichiarazione sul carattere democratico della Repubblica.

Le due crisi abbattute rovinosamente sul nostro Paese negli ultimi dodici anni hanno posto ancor più all'evidenza lo strettissimo legame che unisce le politiche finanziarie e di bilancio al fondamento democratico della Repubblica: la progressiva perdita di centralità del Parlamento è da ascrivere ad una pluralità di cause (molte delle quali comuni anche alla gran parte delle democrazie di matrice liberaldemocratica), ma tra queste spiccano i vincoli sempre più stringenti – giusti o sbagliati nel merito che siano – cui sono state sottoposte le politiche finanziarie nazionali. Si tratta di condizionamenti provenienti dall'esterno del circuito rappresentativo democratico (obblighi internazionali contratti dallo Stato soprattutto in ambito europeo, fiducia dei mercati sul debito pubblico statale, etc.) che hanno ribaltato il principio fondamentale della democrazia secondo cui ad ogni potere si deve accompagnare una responsabilità nel suo opposto ossia nella responsabilità senza il potere perché molto spesso gli apparati governanti non sono più in condizione di attuare le politiche sulle quali avevano chiesto e raccolto il consenso dei cittadini nel momento elettorale.

La cronaca di questi mesi così difficili, in cui stiamo finalmente registrando il tentativo, non solo nazionale ma su scala continentale, di attuare politiche anticicliche per salvaguardare i diritti dei cittadini a partire da quelli al lavoro, all'iniziativa economica e alla salute – messi in drammatico pericolo dalla crisi economico-finanziaria sovrappostasi a quella

⁵ Basti richiamare le fondamentali riflessioni di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., e P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze 1951.

sanitaria – suona come ulteriore conferma di quanto la configurazione dei principi di contabilità pubblica incida sulla carne viva della democraticità di un sistema costituzionale e sull’effettività dei diritti fondamentali.

4. *Controlli “democratici” e controlli “tecnici” sul bilancio: dalla Grecia classica al regno d’Italia*

Se, quindi, le competenze sulla contabilità pubblica fanno indefettibilmente capo a qualsiasi assemblea politica dotata di poteri di indirizzo politico, è anche vero che queste hanno inevitabilmente cercato il supporto di un organo tecnico che consentisse loro l’esercizio delle proprie prerogative in materia.

Sin dall’antichità classica, infatti, si è avvertita la necessità di controllare l’uso del denaro pubblico: ad Atene i funzionari, all’atto di lasciare la carica, dovevano presentare il rendiconto della loro gestione finanziaria da sottoporre al Tribunale dei logisti e da far approvare successivamente alla cittadinanza. A Roma, sin dall’età repubblicana erano previste varie forme di controlli contabili le cui successive trasformazioni segnarono il passaggio all’impero e poi la crisi di questo⁶.

L’età medievale vide, soprattutto in Francia, lo sviluppo di speciali magistrature destinate al controllo dei conti di tutti i funzionari che avevano maneggio di denaro pubblico, destinate ad essere prese a modello da numerose altre monarchie europee e a restare in vita fino alla crisi dell’*ancien régime* ed agli sconvolgimenti rivoluzionari⁷.

Tra le istituzioni presenti in Italia si ricordano soprattutto la *Regia Camera della Sommaria* nel Regno delle due Sicilie, la *Reverenda Camera Apostolica* per lo Stato della Chiesa e la *Camera di conti* piemontese, precorritrice della moderna Corte dei conti. La *Camera* napoletana fu segnata da una storia assai lunga e di grandissimo prestigio, prendendo le mosse dalla trasformazione degli organi di controllo istituiti già durante le dominazioni sveva e normanna. Analogo splendore circondò la *Camera apostolica* che per lunghi secoli fu la più importante magistratura romana, fino alla delimitazione delle sue competenze alla sola materia tributaria verso l’inizio del XIX secolo in forza degli interventi riformatori

⁶ C. GHISALBERTI, voce *Corte dei conti (premesse storica)*, in *E.d.D.*, Vol. X, Milano 1962, 854.

⁷ C. GHISALBERTI, voce *Corte dei conti (premesse storica)*, cit.

della ormai disastrosa amministrazione pontificia attuata da Pio VII e da Gregorio XVI.

La *Camera dei conti* piemontese fu istituita come magistratura da Amedeo III nel 1351, trasformando a tal fine il collegio degli *Auditores computorum* già esistenti sin dal periodo medievale. A partire dal XVII secolo, però, la Camera entrò in contrasto con i vari sovrani che mal sopportavano l'indipendenza dell'organo del quale provarono, sostanzialmente senza successo, a ridimensionare le competenze.

La rivoluzione e l'epopea napoleonica segnarono profondamente l'evoluzione di questi organi dapprima in Francia e poi in gran parte d'Europa: una legge del 16 settembre 1807 portò all'istituzione di una *Cour de comptes* presa poi a modello nei vari Stati soggetti alla dominazione francese. Si trattava di un organo diviso in due sezioni competenti a giudicare rispettivamente sulle entrate e sulle uscite dello Stato, ma prive di attribuzioni giurisdizionali amministrative affidate ad altri organi (Consigli di Prefettura, Consigli di Intendenza e, soprattutto, Consiglio di Stato). L'organo superò sostanzialmente indenne la fase della restaurazione, in Francia e in Italia, fino a giungere, nel Regno di Sardegna, alle fondamentali riforme cavouriane degli anni 1853 e 1859 che ne diedero la configurazione ancora oggi conosciuta nei suoi tratti essenziali di autentica magistratura assistita da forti garanzie di imparzialità e, soprattutto, autonomia rispetto al Governo⁸.

Com'è noto, la malattia improvvisa e funesta che portò Cavour a morire il 6 giugno 1861, meno di tre mesi dopo la solenne proclamazione dell'Unità, ebbe ripercussioni notevoli nel processo di strutturazione politica ed amministrativa del neonato Regno d'Italia e che vide la sua più organica affermazione soltanto con la legge di unificazione (o, più propriamente, di piemontesizzazione) 20 marzo 1865, n. 2248. Tuttavia il processo fu molto più celere in materia finanziaria: già il 20 novembre dello stesso fatale 1861 il Ministro delle Finanze Bastogi presentava il progetto di legge destinato a diventare la fondamentale legge 14 agosto 1862, n. 800, che nelle intenzioni del proponente, riferite nella relazione illustrativa, avrebbe dovuto essere approvata in pochi giorni "poiché la Corte de' Conti dee cominciare ad esercitare le sue attribuzioni al principio del nuovo anno, cioè nel tempo stesso che comincerà l'esercizio di un solo bilancio per tutto il Regno". Come si vede, l'urgenza assoluta di "una istituzione necessaria a costituire l'unità dell'Amministrazione finanziaria"

⁸ C. GHISALBERTI, voce *Corte dei conti (premessa storica)*, cit., 855.

era avvertita come una incombenza non rinviabile del nuovo Stato sin dalle sue prime settimane di esistenza⁹.

La legge n. 800, è noto, valorizzando l'eredità cavouriana, pose le caratteristiche fondamentali della Corte dei conti sostanzialmente mantenute in quasi 160 anni di vita, pur essendosi arricchita in tutto questo tempo di numerose – e a quel tempo impensabili – competenze. Il primo, e più evidente, tratto distintivo fu la natura magistratuale dell'organo e dello *status* dei suoi componenti assistiti dalla garanzia della inamovibilità (art. 4) e di una forma, certo embrionale, di autogoverno per quanto concerneva il personale (art. 5). Soprattutto, però, sin dal suo nascere fu chiara l'eterogeneità di competenze proprie del giudice contabile: dal controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo a quello di parificazione del bilancio dello Stato (art. 10), alla concessione di pensioni civili e militari (art. 11), alla competenza contenziosa nella stessa materia pensionistica (art. 11) e in quella di conto (art. 33). Fu anche chiaro il rapporto tra l'attività il controllo della Corte sull'azione del Governo e l'attività politica delle Camere, assegnando alla Corte la verifica dei conti di ogni ministro e dell'intera amministrazione prima dell'approvazione parlamentare del rendiconto annuale dello Stato (artt. 28 e 29) e l'obbligo di comunicare ai presidenti dei due rami del Parlamento, entro il mese di gennaio di ogni anno, l'elenco dei decreti governativi registrati con riserva (art. 18).

5. *La Corte dei conti nel dibattito costituente*

Dopo l'eclisse dell'organo durante il periodo fascista – nel corso del quale le decisioni ultime su quanto segnalato in sede di controllo contabile furono esercitate dal duce¹⁰ – la discussione intorno alla Corte prese quota in Assemblea costituente in seno alla quale i temi del dibattito si intrecciarono spesso con quelli concernenti l'altro fondamentale giudice speciale, il Consiglio di Stato.

La lettura degli atti della Costituente dimostra come l'occasione fu

⁹ P. DELLA VENTURA, *La storia della Corte dei conti e il suo inquadramento costituzionale*, in AA.VV., *La Nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, a cura di V. Tenore, Milano 2020, 2018, 3 ss. e F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra Costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte dei conti*, 2019, 1, 48.

¹⁰ G. CARBONE, voce *Corte dei conti*, in *E.d.D. Agg.*, Vol. IV, Milano 2000, 480.

preziosa non tanto per le poche (o nulle) novità introdotte¹¹, ma perché offrì una riflessione di altissimo livello in merito alla collocazione costituzionale dell'organo e alla natura delle competenze che alla stessa venivano riconosciute. Mortati, Einaudi, Terracini e Perassi furono fermissimi nel ritenere che alla Corte si dovesse riconoscere rilievo costituzionale per l'insostituibile funzione di ausilio al Parlamento svolta sia in occasione della parifica del bilancio dello Stato, sia trasmettendo l'elenco dei decreti registrati con riserva, auspicando anche un rafforzamento di queste funzioni di controllo mediante l'introduzione del potere di annullamento dei provvedimenti illegittimi e di notifica preventiva alle amministrazioni degli atti illegittimi.

Il testo del secondo comma dell'attuale art. 100 Cost. fu proposto in seconda sottocommissione dai relatori Bozzi e Ambrosini. Di differente rispetto alla formulazione a noi nota della disposizione costituzionale vi era solo la previsione, sulla quale si discusse lungamente, della possibilità per le Camere di chiedere l'intervento del Presidente della Corte nelle sedute convocate per l'approvazione del rendiconto generale dello Stato. La proposta fu avversata da autorevoli esponenti di vari schieramenti (Mortati, Einaudi, Terracini) i quali ritennero che la presenza del vertice della Corte potesse menomare il prestigio e la competenza parlamentare, oltre a confliggere con il tradizionale principio costituzionale secondo il quale durante le sedute delle Camere possono accedere all'aula solo i membri delle stesse o i componenti del Governo. Tutto ciò tenuto anche conto che le valutazioni della Corte sarebbero state comunque condensate nella relazione messa a disposizione del Parlamento stesso prima di essere chiamato a deliberare.

Nella seduta del 27 gennaio 1947¹², l'On. Bozzi ripropose il tema se la Costituzione dovesse contenere norme sulla composizione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, ovvero se la materia dovesse essere rinviata ad una legge costituzionale o semplicemente ordinaria. Mortati

¹¹ G. CARBONE, voce *Corte dei conti*, cit., 481, osserva come "la prima lettura che comunque fu data pressoché unanimemente al testo dell'art. 100 comma 2 fu appunto quella confermativa e conservativa della Corte e delle sue funzioni di controllo quali ereditate dal precedente ordinamento, senza sostanziali correzioni ma con una sostanziosa promozione dell'una e delle altre alla rilevanza e alla garanzia di organo e di funzioni presidiate in Costituzione".

¹² Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, sezione seconda, seduta di lunedì 27 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segretariato generale, Vol. VII, Rist. 1971, 1707 ss.

in un ampio intervento rimarcò il rilievo costituzionale delle competenze affidate alla Corte dei conti. Di particolare interesse fu una proposta emendativa del Presidente Terracini il quale riteneva che si dovesse chiarire nel testo della Costituzione che il controllo preventivo della Corte dovesse essere limitato ai soli atti del Governo comportanti spese, per non attribuire alla Corte un potere eccessivo, facilmente sconfinabile nel sindacato politico. Furono Bozzi, ed Einaudi a contrastare vittoriosamente questa iniziativa osservando preliminarmente la difficoltà di discernere tra gli atti del Governo a seconda del fatto che comportassero o meno effettivi oneri per il pubblico erario e, soprattutto, che la natura di stretta legittimità del controllo contabile (Bozzi, rimarcò che sarebbe stato più corretto parlare di “legalità”) avrebbe messo l’opera della Corte al riparo da eventuali sconfinamenti. Einaudi, però, fu antesignano nel notare come l’eterogeneità degli atti e degli organi sui quali la Corte sarebbe stata chiamata ad esercitare la propria attività di controllo suggerissero di differenziare gli stessi procedimenti adeguandoli alle necessità di ogni singola amministrazione e dei correlati servizi pubblici (si fece l’esempio del controllo sulle ferrovie le quali impongono la maggiore rapidità possibile nelle decisioni di spesa compatibile con l’erogazione del servizio).

In conclusione del dibattito¹³, nella seduta del 30 gennaio 1947 si pose nuovamente in Commissione la questione sui criteri di nomina dei giudici e sulle garanzie di indipendenza tanto del Consiglio di Stato quanto della Corte dei conti e, in particolare, sulla base di un emendamento dell’On. Laconi, della possibilità di far nominare i magistrati dal Presidente della Repubblica sulla base di un elenco di soggetti individuati tra categorie predeterminate dalle Camere e ciò al fine di evidenziare lo stretto rapporto intercorrente con la funzione parlamentare. La proposta, com’è noto, non ebbe fortuna e prevalse quella di Mortati che tutti conosciamo (art. 100, ultimo comma, Cost.) secondo cui “*la legge assicura l’indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo*”. Al momento del voto il Presidente Terracini chiarì l’opportunità di mantenere l’espressione “*di fronte al Governo*”, che qualcuno aveva giudicato pleonastica, proprio per rimarcare che ad essere controllato sarebbe stato il Governo e non il Parlamento.

In Assemblea fu anche significativo l’intervento di Fausto Gullo nella

¹³ Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, sezione seconda, seduta di lunedì 27 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell’Assemblea Costituente*, cit., 1727 ss.

seduta pomeridiana del 18 settembre 1947¹⁴, contrario a inserire nel testo della Costituzione qualsiasi riferimento sia al Consiglio di Stato che alla Corte dei conti per il timore che il primo potesse accrescere a dismisura le proprie competenze ed il proprio ruolo a tutto danno del Parlamento e dello stesso Governo e la seconda, di estendere il proprio sindacato al merito dell'azione amministrativa. Fu il Presidente Ruini a farsi carico di rispondere ai timori paventati dall'esponente del PCI, soprattutto in riferimento al rischio che sarebbe potuto derivare per la stessa democraticità del sistema, con l'ampia relazione svolta nella seduta pomeridiana del 19 settembre 1947¹⁵ sopra i primi tre Titoli della seconda parte del progetto di costituzione dedicata al Governo e al Presidente della Repubblica e conclusa, come annota il resoconto parlamentare, tra “*vivissimi, generali applausi – Moltissime congratulazioni*”.

La discussione intorno all'art. 95 del progetto della Costituzione ruotò, invece, intorno al principio della unicità della giurisdizione con il quale l'Assemblea Costituente si misurò approfonditamente soprattutto per la posizione tenuta in Commissione dal Calamandrei¹⁶. Com'è noto, sul tema prevalse a larghissima maggioranza una posizione meno radicale di quella proposta dal giurista fiorentino. L'argomento fu impostato da Giovanni Leone, intervenendo in Assemblea anche a nome di altri autorevoli costituenti nella seduta antimeridiana del 21 novembre 1947¹⁷, tra i quali piace ricordare Bettiol, Perassi e Vito Reale per illustrare un emendamento da questi proposto e che poi fu sostanzialmente approvato nella formulazione iniziale (si tratta della parte fondamentale degli artt. 102 e 103 della Costituzione quali noi li conosciamo). Il futuro Capo dello Stato ribadì la forte spinta verso la realizzazione del principio dell'unicità della giurisdizione, ma facendo salvi il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Sulla necessità di mantenere in vita questi organi fu ancora più esplicito Ruini (che, sia detto incidentalmente e senza nulla togliere al valore dei suoi interventi, era componente del Consiglio di Stato, anche

¹⁴ In *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segretariato generale, Vol. IV, cit., 2914.

¹⁵ In *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segretariato generale, Vol. IV, cit., 2952 ss.

¹⁶ V. i resoconti delle sedute della Seconda sottocommissione, sezione seconda, della Commissione per la Costituzione di martedì 17 dicembre e di mercoledì 18 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segretariato generale, Vol. VIII, cit., 1929 e 1935.

¹⁷ In *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segretariato generale, Vol. V, cit., 3967, spec. 3982 ss.

se ormai sul punto di lasciare per limiti di età) il quale osservò opportunamente l'impossibilità di sopprimere le due giurisdizioni speciali "senza perturbare e creare difficoltà al funzionamento della giustizia nell'interesse dei cittadini" e, soprattutto, come queste due magistrature "hanno una funzione storica ed una funzione propria conquistata, si noti, non sottraendo la propria competenza alla Magistratura ordinaria, ma conquistando nuovi campi di diritto e di libertà ai cittadini". Avuto specifico riguardo alla Corte dei conti, secondo il Presidente della Commissione dei settantacinque "il nucleo e la fonte delle sue funzioni giurisdizionali sono le questioni attinenti alla contabilità pubblica; cui si ha da aggiungere, e così fa l'articolo, le materia che la legge stabilisce per la connessione alla competenza speciale della Corte dei conti"¹⁸.

In sostanza nel caso delle competenze strettamente giurisdizionali della Corte dei conti si può convenire con quanti affermano che la Costituente si limitò a prendere atto dell'assetto delle competenze preesistente, ma ciò avvenne consapevolmente, a conclusione di una specifica riflessione circa l'opportunità di fare applicazione rigida o moderata del principio dell'unicità della giurisdizione in vista della miglior tutela dei diritti dei cittadini e lasciando la porta sostanzialmente aperta alle future implementazioni delle competenze delle due giurisdizioni amministrative. Lo straordinario sviluppo avuto dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti durante la vita della Repubblica, per quest'ultima sia in materia di controllo che di giurisdizione, testimoniano la lungimiranza della soluzione votata dai Costituenti.

6. *Antiche e recenti questioni sulla responsabilità amministrativa*

Dall'esame dei lavori dell'Assemblea Costituente risalta anche il fatto che la Corte dei conti fu presa in considerazione per le funzioni di controllo piuttosto che per quelle giurisdizionali. La circostanza non può sorprendere perché mentre il primo nucleo di attribuzioni del giudice contabile costituì sin dai tempi più risalenti la stessa ragion d'essere di questo organo, le competenze contenziose maturarono man mano nel tempo e, almeno all'inizio, in funzione strumentale alle prime. Com'è noto, infatti, la legge n. 800 del 1862 prevedeva soltanto la competenza

¹⁸ In *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura della Camera dei Deputati – Segretariato generale, Vol. V, cit., 3987 s.

a giudicare sulla regolarità dei conti di coloro i quali hanno maneggio di denaro o altri valori pubblici. Questa primigenia attribuzione fu poi cautamente ampliata dalla L. 22 aprile 1869, n. 5026 sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale. Solo con il R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, poi ripreso dal R.D. 12 luglio 1934, n. 1934, fu prevista una generale responsabilità svincolata dal maneggio di denaro o titoli pubblici, a carico dei pubblici dipendenti i quali, "per azione o omissione imputabili anche a solo colpa o negligenza, cagionino danno allo stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono" da far valere dinanzi alla Corte dei conti la quale "valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto". Anche sul piano processuale, oltre che su quello sostanziale, la c.d. responsabilità amministrativa maturò come evoluzione delle precedenti forme di giudizio e di responsabilità contabili¹⁹.

Non è questa la sede per ripercorrere l'evoluzione della giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità erariale: la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e, da ultimo, il D. Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, insieme all'apporto fondamentale della giurisprudenza dello stesso giudice contabile, della Cassazione e della Corte costituzionale (C. cost., n. 371 del 1998) ne sono state le più recenti tappe e l'art. 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, segna un momento di brusco ripensamento, vedremo se davvero temporaneo.

In argomento pare utile notare come la Costituzione abbia offerto un supporto per consolidare la responsabilità erariale, e la connessa giurisdizione della Corte, anche con il contenuto dell'art. 28 in materia di pubblici dipendenti, chiamati a rispondere secondo le leggi civili, penali e amministrative per gli atti compiuti in violazione di diritti. La disposizione costituzionale è volta soprattutto a dirimere la controversia, filosofico-politica prima che giuridica, in ordine alla sussistenza – e, quindi, alla natura – della responsabilità verso i terzi dello Stato e dei suoi agenti e non di questi ultimi verso il primo, ma vale comunque ad affermare il principio della responsabilità amministrativa dei dipendenti: in fondo, il tema della misura della responsabilità da porre a carico dell'agente pubblico o dell'ente di appartenenza, centrale nella materia *de qua*, trae origine proprio dai principi espressi in Costituzione e dall'interrogativo

¹⁹ In tema, M. SMIROLDO, *Le tecniche di protezione delle risorse patrimoniali erariali*, in AA.VV., *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, a cura di A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo, Milano 2019, 25 ss.

di quali e quante responsabilità gravino sullo Stato per l'azione dei suoi agenti.

7. *Alcune considerazioni finali di ordine costituzionale*

Questa breve rassegna sulle origini e le motivazioni profonde della giurisdizione della Corte induce ad alcune considerazioni conclusive di ordine costituzionale e, se possibile, di sistema.

7.1. *L'indipendenza delle giurisdizioni speciali e di quella ordinaria*

Partendo da una prospettiva funzionalista, vi sono pochi dubbi in ordine al fatto che l'attività di indirizzo politico – a qualsiasi livello si tratti, dall'ente locale fino alle istituzioni europee – solleciti penetranti poteri di sindacato contabile in capo all'organo depositario della legittimazione dell'apparato governante. Questa attività di direzione e controllo della politica finanziaria dell'ente, che in regime democratico è consustanziale alla stessa forma di Stato, per essere esercitata necessita di un supporto tecnico per fondare qualsiasi valutazione politica. L'organo tecnico preposto al controllo, però, per essere efficace nella funzione che le è chiesto di svolgere, e soprattutto per non confondere il proprio ruolo con quello dell'organo politico, dev'essere assistito da fortissime garanzie di neutralità politica e di indipendenza tanto delle istituzioni di governo soggette al controllo (in una società poliarchica²⁰ si tratterà di una pluralità di istituzioni ed organi) quanto dal destinatario del sindacato (in democrazia, il Parlamento). Si tratta del principio colto in embrione già da Cavour all'atto della prima teorizzazione della moderna magistratura contabile circa la necessità di assicurare a questa assoluta indipendenza da tutti i poteri dello Stato.

Si pone, quindi, il tema della configurazione dell'indipendenza delle varie magistrature, cioè se la Costituzione abbia previsto uno standard differenziato per le varie figure di magistrati – ordinari da una parte, del Consiglio di Stato e, per quanto qui specificamente ci riguarda, della Corte dei conti dall'altra –. Com'è stato osservato²¹, se è vero che in Assemblea costituente si optò per una declinazione temperata del principio

²⁰ Il riferimento è a R. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano 1997.

²¹ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, 141 ss.

dell'unicità della giurisdizione, affermandosi le ragioni costituzionali per la conservazione delle "storiche" giurisdizioni speciali, non trova nessun riscontro l'idea che in quella sede si immaginassero due figure differenziate di magistrato, uno ordinario ed uno speciale, quest'ultimo dotato di una diversa, e minore, indipendenza rispetto alle istituzioni politiche (Governo e Parlamento). Com'era comprensibile che fosse, il dibattito si incentrò soprattutto sugli strumenti di autogoverno della magistratura ordinaria, ma proprio le discussioni in Commissione e in Assemblea Plenaria dimostrarono come fosse lucida nei costituenti l'idea di un sistema giurisdizionale che, mirando alla unitarietà della funzione, si sarebbe articolato in un sistema complesso di organi, ma al contempo omogeneo nella figura del magistrato e delle stesse istituzioni, tutti e tutte assistiti dalle più ampie garanzie di indipendenza proprio perché consustanziali alla funzione stessa: se giurisdizione deve essere, nulla importando se ordinaria o su materie specialistiche, non può che essere indipendente perché o è indipendente o non è giurisdizione trattandosi di un carattere indefettibile al concetto stesso di giudice. I primi due commi dell'art. 111 Cost., così come riformato nel 1999, hanno solo rafforzato il concetto.

Per la Costituzione, quindi, la funzione è unica, anche se esercitata da più corpi, ciascuno con le proprie specificità ma tutti concorrenti alla realizzazione del principio di legalità – ormai da declinarsi in quello della legalità costituzionale – e tutti necessariamente indipendenti, neutrali e in grado di autogovernarsi tramite i propri consigli.

7.2. Ruolo della Corte dei conti e giurisprudenza costituzionale

Nel ricostruire le ragioni storiche e costituzionali di un giudice "speciale" ed "esperto", come suggerisce il titolo di questo intervento, non si può tralasciare di osservare il modo in cui il ruolo della Corte sia cresciuto sul piano istituzionale attraverso la giurisprudenza costituzionale. Non è questa la sede per ripercorrere le tappe del cammino costituzionale compiuto dalla Corte dei conti quale giudice *a quo*: attraverso una giurisprudenza più che cinquantennale, la Corte ha riconosciuto in ambiti sempre più ampi la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità, proprio valorizzando la primigenia visione cavouriana di un corpo dello Stato che anche quando svolge funzioni formalmente amministrative è e resta una magistratura, un giudice che agisce nelle forme del processo così come impone l'art. 1 della L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1. Ciò vale nel giudizio di parifica dei bilanci dello Stato e delle Regioni, nella

registrazione dei provvedimenti del Governo o, come da ultimo si è riconosciuto, di esame dei piani di riequilibrio finanziari degli enti locali. Infatti, a partire dalle sentenze n. 165 del 1963 e 121 del 1966 e poi, con più ricchezza di argomenti con la “storica” sentenza n. 226 del 1976, la Corte costituzionale ha riconosciuto natura giurisdizionale alla Corte dei conti “in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di ‘magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)’ e la sua natura di ‘unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale’. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne ‘la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico’. Una funzione cioè di garanzia dell’ordinamento, di ‘controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo’ (sentenza n. 384 del 1991)” (così, C. cost. n. 18 del 2019²² alla quale sono seguite ulteriori pronunce: sentt. nn. 105 e 138 del 2019, 112, 115, 157, 189 e 244 del 2020).

7.3. Prospettive di sviluppo della giurisdizione della Corte dei conti dal punto di vista della Costituzione

Come si è visto, è proprio la più recente giurisprudenza del giudice delle leggi a indicare la strada verso la quale la giurisdizione della Corte dei conti è incamminata: viviamo in un sistema in cui l’idea della sovranità dello Stato deve inevitabilmente confrontarsi con condizionamenti impressionanti derivanti da un mondo sempre più connesso e globaliz-

²² Sulla quale F. S. ALTAVILLA, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo “neocavouriano” della Corte dei conti, a tutela del bilancio “bene pubblico” e delle generazioni future*, in *Diritto & Conti*, 1/2019, E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”. Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Diritto & Conti*, 1/2019, A. MORRONE, *Verso un’amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. Amm.*, 2019, 2, 381 ss., F.S. MARINI, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2019, 2, 5 ss., A. SAITTA, *dal Bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. cost.*, 2019, 216 ss., F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra Costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, cit.

zato. Le grandi scelte in materia ambientale, energetica, migratoria, industriale, commerciale e, ahinoi, sanitaria e di sicurezza hanno efficacia e possono giudicarsi sempre più soltanto nella prospettiva planetaria: è ormai chiaro che qualsiasi decisione politica di rilievo nei campi appena richiamati coinvolga, nella dimensione spaziale, responsabilità globali e, in quella temporale, impegni verso le generazioni future.

Il ruolo crescente assunto da questi condizionamenti esterni sulle politiche finanziarie nazionali, esplicitamente a base della riforma dell'art. 81 Cost., ha provocato una naturale implementazione degli ambiti di competenza della Corte dei conti e richiama questa ad un profondo ripensamento del proprio ruolo e ad un forte protagonismo culturale e istituzionale. Ad esempio, e quale che ne sarà l'esito, non può che salutarsi con favore la circostanza che negli ultimi tempi si sia sviluppata all'interno della stessa Corte dei conti una riflessione circa l'opportunità di aprire le porte di questo plesso giudiziario a inedite competenze (ad esempio in materia tributaria) e, al contempo, abbandonare antiche, ed ormai non più comprensibili, riserve di giurisdizione (come quella pensionistica).

Questo processo di trasformazione assume valore non tanto e non solo per gli aspetti istituzionali ma, ed è ciò che più ci deve interessare nella prospettiva della migliore attuazione del disegno costituzionale, sul piano dell'effettività dei diritti e delle libertà. Ciò perché, com'è stato osservato in una recente, e già citata, sentenza della Corte costituzionale (la n. 18 del 2019), la responsabilità finanziaria degli organi governanti (in quell'occasione si trattava di enti locali, ma quelle stesse ragioni valgono a maggior ragione per i livelli istituzionali di grado superiore) si trasforma in un'essenziale questione di responsabilità democratica e intergenerazionale della quale dovremmo prendere tutti sempre più coscienza²³. Analoghe considerazioni si potrebbero facilmente fare per la materia fiscale.

²³ Quella intergenerazionale appare sempre più come una vera e propria prospettiva di analisi di tutto l'elenco costituzionale dei diritti fondamentali sulla quale la giurisprudenza della Corte costituzionale sta lentamente indirizzando anche il dibattito dottrinale. Oltre ai contributi citati nella nota precedente, R. BIFULCO e A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli 2008, F. DE LEONARDIS, *Tutela delle generazioni future e organismi preposti alla tutela*, in AA.VV., *Diritti interni, diritto comunitario e principi soprannazionali*, a cura di V. Parisio, Milano 2009, F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in AA.VV., *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, a cura di L. Antonini, Napoli 2010, G. PEPE, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*,

Ecco, allora, che il cerchio si chiude: siamo partiti dall'appello alla democrazia e alla libertà cui rimandava lo slogan “*no taxation without representation*” e alla democrazia e alla libertà siamo tornati in chiusura di queste riflessioni. La storia della Corte dei conti e le ragioni della sua funzione nel sistema costituzionale non sono tanto quelle di cui si è parlato in questa sommaria rassegna, ma quelle ancora da scrivere, quelle che la Corte saprà conquistare vigilando sui conti dello Stato e delle altre istituzioni di cui si compone la Repubblica per assicurare effettività e concretezza al principio democratico e, con quello, ai diritti fondamentali per tutti noi e per le generazioni future.

in *AmbienteDiritto.it*, 2016; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino 2018, G. ARCONZO, *La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1/2019, G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2020, 242 ss.

