

In ricordo di Luigi Giampaolino

DI LUIGI CASO

La vastità di esperienze e competenze di Luigi Giampaolino - magistrato ordinario e poi della Corte dei conti, vincitore del concorso per Avvocato dello Stato, Capo del Gabinetto e dell'Ufficio legislativo di prestigiosi Ministeri, Presidente dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e della Corte dei conti - impone, al fine di tracciare l'evoluzione del suo operato di giurista, l'esame non solo della sua ampia produzione dottrinale ma anche dei numerosi atti che ne hanno costellato l'attività istituzionale: le proposte normative fatte come Capo degli uffici che ha diretto, i discorsi pronunciati da Presidente dell'AVCP e della Corte dei conti, le azioni concrete con le quali ha diretto entrambe tali strutture e ne ha indirizzato l'attività per il futuro.

L'aver partecipato attivamente all'azione dell'Amministrazione nella sua forma apicale gli aveva consentito, da un lato, di poter concretamente concorrere all'attuazione di quella visione istituzionale che lucidamente si rappresentava in forza degli ideali etici che lo animavano e, dall'altro, di guardare all'ordinamento non solo dal punto di vista del magistrato che giunge, *ex post*, a ricostruire il percorso giuridico che ha portato all'emanazione del provvedimento ma anche da quello dell'amministrazione attiva che quel medesimo atto ha dovuto non solo preventivamente immaginare ma altresì portare a compimento in maniera legittima ed efficace.

Punto di partenza di tutta la riflessione di Giampaolino era la definizione data da Giorgio Berti della pubblica amministrazione, intesa come "ordinamento in sé concluso" (G. Berti, *Strutture politico-giuridiche dell'amministrazione e responsabilità dei funzionari*, in *Giustizia e Costituzione*, 1984), cui conseguiva un'attenta meditazione sul concetto di riserva di amministrazione.

In tale visione, si iscrivono le sue riflessioni sulla legge sulla Protezione civile, alla cui genesi ed alla cui attuazione Giampaolino aveva partecipato in maniera diretta, preoccupato non solo di dare ordine allo slancio solidale di amministrazioni ed organismi pubblici e privati ma, prima ancora, di riportare nell'ambito dell'ordinamento un fenomeno normativo eccentrico quale quello delle cosiddette "ordinanze di protezione civile".

Una simile analisi, come spesso accadeva con Giampaolino, non restava pura speculazione dottrinale ma si traduceva in concreta azione amministrativa; in tal senso, basti pensare alle riflessioni svolte, come Presidente dell'AVCP, sul rischio che l'utilizzo estremamente ampio dello strumento delle ordinanze di protezione civile per realizzare lavori pubblici - anche se indifferibili ed urgenti - producesse gravi effetti distortivi sul relativo mercato, pensiero che poi sviluppò ulteriormente come Presidente della Corte dei conti e che portò - temporaneamente - all'introduzione nel nostro ordinamento del controllo preventivo della medesima Corte su tali ordinanze, controllo che, sia pure per un breve tempo, consentì un vaglio su tali atti, finalizzato a mantenerli nell'ambito di quell'eccezionalità nella quale, secondo la visione di Giampaolino, dovevano essere confinati.

Una ancor più nitida visione dell'ordinamento e dei rapporti tra i diversi poteri che lo integrano si evidenziò nella stesura, cui Giampaolino partecipò attivamente,

della legge 11 febbraio 1994, n.109, c.d. Legge Merloni, con la quale il Legislatore intese intervenire per riordinare il settore degli appalti pubblici, dopo quella dolorosa pagina di storia, contrassegnata da gravi scandali, che fu catalogata sotto il nome di “Tangentopoli”.

Questo nuovo approccio, che molto deve alla visione ordinamentale di Giampaolino, nasceva dall’analisi della lezione che veniva dagli studiosi di diritto amministrativo (Pototsching, I pubblici servizi, Padova, 1964; Nigro, La funzione organizzativa della Pubblica Amministrazione, Milano, 1966; Allegretti, L’imparzialità amministrativa, Milano, 1965; Pastore, La burocrazia, Padova, 1967; Berti, La Pubblica Amministrazione come organizzazione; Padova, 1963; Bachelet, Principi giuridici dell’organizzazione amministrativa, Milano, 1965) che avevano saputo leggere talune clausole generali, di rango costituzionale - l’imparzialità, il buon andamento, la legalità - alla luce di esigenze molto avvertite anche nel campo sociale, immettendo una nuova linfa in vecchi organismi, chiamandoli così a nuova vita in ragione di un più retto, funzionale e moderno modo di essere e di agire della Pubblica Amministrazione.

Con la legge Merloni, proprio grazie anche all’intuizione di Giampaolino, si tentò di individuare il rimedio alla corruzione non nell’esercizio dell’azione penale ma in una riforma organizzativa e funzionale del settore, con l’obiettivo di ridare vigore e dignità, in questo ambito, all’amministrazione, considerata, per l’appunto, un ordinamento in sé concluso, ricostituendo quelle istanze e quelle misure che l’avrebbero resa capace di trovare al suo interno rimedi e sanzioni alle sue stesse disfunzioni.

Questo approccio caratterizzò il pensiero di Giampaolino anche con riferimento ad un tema che lo appassionò sempre e al quale dedicò gran parte delle sue riflessioni: la lotta alla corruzione o, meglio, come pure amava dire, alla “mal’amministrazione”, intesa come fenomeno di portata più ampia e più lesiva della prima, in quanto ricomprendente al proprio interno anche il fenomeno del c.d. malgoverno delle risorse finanziarie nell’ambito delle pubbliche amministrazioni.

Giampaolino individuava, quali ulteriori rimedi contro una simile emergenza, quelli che lui chiamava i cd. quattro pilastri: la trasparenza, la semplificazione, il controllo collaborativo, l’etica.

Sotto il primo profilo, Giampaolino riteneva che la trasparenza - da intendersi come “accessibilità totale” alle informazioni che riguardano l’organizzazione e l’attività delle PA - costituisse la strada maestra per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

E se, da un lato, notava lucidamente come, nell’epoca di internet, il riferimento al “controllo diffuso” non poteva che chiamare in causa la possibilità dei cittadini e degli utenti dei servizi di controllare attraverso la “rete” le azioni delle pubbliche amministrazioni, dall’altro, non mancava di evidenziare come lo scopo di agevolare il controllo coinvolgesse direttamente ed inequivocamente le funzioni della Corte dei conti, il cui compito precipuo è proprio quello di vigilare sul perseguimento dei fini istituzionali e sul corretto utilizzo delle risorse da parte delle pubbliche amministrazioni.

Parimenti originale e svolto in una chiave sistemica era l’approccio di Giampaolino al tema della semplificazione la cui realizzazione, nella sua lettura, imponeva anche la soluzione del problema, a lungo denunciato, dell’iper-regolamentazione, cui imputava l’irrigidimento e l’eccessiva burocratizzazione dell’ordinamento, esiziale soprattutto in quei settori - quale in particolare quello dei contratti pubblici - caratterizzati, invece, da un mercato dinamico che richiedeva (e richiederebbe ancora) strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità. Un aspetto del medesimo tema, ad avviso di Giampaolino era quello della invasività giudiziaria, con la ricorrente tentazione della sostituzione del giudice all’amministrazione.

Più complesso era l'approccio utilizzato da Giampaolino per esaminare la terza misura che lui proponeva al fine di contrastare la corruzione e, cioè, i controlli, in quanto una simile riflessione gli imponeva necessariamente una ancor più profonda analisi del ruolo e della funzione della stessa Corte dei conti.

Nel suo pensiero, si trattava di una funzione coesistente della democraticità dell'intero ordinamento: garanzia che le amministrazioni svolgano con competenza ed efficienza le "missioni" loro affidate dal Parlamento e dalle Assemblee regionali; che le risorse – specie se scarse – vengano impiegate nella maniera più efficiente ed economica; che le amministrazioni siano avvertite di eventuali devianze dalle regole ad esse imposte dalla politica economica e finanziaria generale; che la gestione delle amministrazioni si svolga nel rispetto dei parametri normativi e finanziari dettati all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; che, infine, le amministrazioni operino con strutture e procedimenti che spostino a favore dei cittadini il rapporto fra spesa strumentale (quella per il mantenimento degli apparati) e spesa finale (quella per i servizi e le prestazioni al pubblico).

In questa visione ordinamentale, Giampaolino ebbe l'indubbio merito di cogliere la posizione strategica della Corte dei conti all'interno del disegno ordinamentale nazionale ed europeo, ancorandola saldamente, da un lato, al processo di riforma della *governance* economica europea (quel complesso di regole, cioè, che ha preso le mosse dal Trattato di Lisbona nell'ormai lontano 13 dicembre 2007) e, dall'altro, al federalismo fiscale introdotto a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Lucidamente, Giampaolino collocò la Corte all'interno del nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato dal *continuum* Unione europea - Stato - Autonomie territoriali, come istituzione che tutte le attraversa e che attua la funzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche (ivi comprese quelle di provenienza comunitaria), con riferimento non solo allo Stato-apparato ma, nel nuovo quadro costituzionale, anche allo Stato-comunità: un'interlocuzione, dunque, rivolta all'amministrazione come all'intera collettività nazionale e, per essa, al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali, in modo da accentuare la sua gravitazione ausiliare, specie nei confronti delle assemblee rappresentative di tutte le istituzioni che "costituiscono" la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.).

In questo disegno, Giampaolino assegnava un posto preciso anche alla funzione giurisdizionale della Corte, considerata quale momento di chiusura del sistema, di cui evidenziava la forza evolutiva connessa all'espansione dell'intervento pubblico nell'economia che aveva configurato sempre più la responsabilità amministrativa come istituto di garanzia di valori costituzionalmente tutelati (artt. 81, 97, 119 Cost.) e dalla Corte stessa sempre più avvertiti.

Figlia di questa sua visione ordinamentale e delle profonde riflessioni sull'azione dell'amministrazione e sulla missione della Corte è la normativa introdotta con il decreto legislativo 10 ottobre 2012, n. 174, che ha rappresentato un momento di cambiamento notevole nella pur lunga storia della Corte dei conti.

All'origine della nuova normativa ci fu la riflessione di Giampaolino, all'epoca Presidente della Corte dei conti, sulla necessità che – nel sistema conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione - il controllo sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali non potesse che essere affidato alla Corte dei conti, in quanto magistratura - e, dunque, estranea rispetto al Governo centrale – costituzionalmente competente nelle materie di contabilità pubblica.

Il decreto comportò un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, con l'introduzione in particolare del giudizio di parifica sul rendiconto generale della Regione e di un referto sulle leggi di spesa regionali nonché con l'estensione alle Regioni dei controlli di regolarità finan-

ziaria e contabile sperimentati negli Enti locali; un rafforzamento dei controlli nelle Province e nei Comuni, con la verifica della legittimità e regolarità delle loro gestioni e del funzionamento dei controlli interni, e con un'articolata "proceduralizzazione" delle misure volte a conseguire e preservare il riequilibrio finanziario pluriennale (il c.d. predissesto) in caso di squilibri strutturali di bilancio tali da provocare il dissesto dell'ente locale (evento che era da considerarsi, nella visione di Giampaolino, assolutamente eccezionale, dovendo l'azione della Corte mirare soprattutto a guidare l'ente lungo un percorso di risanamento); una configurazione ed una puntualizzazione del ruolo della Corte nell'analisi, nell'accertamento e nella razionalizzazione della spesa pubblica degli Enti locali.

Assolutamente innovativa e piena di conseguenze - forse non ancora del tutto esplorate - fu l'intuizione di collegare la funzione di controllo con quella giurisdizionale, prevedendo la possibilità di ricorrere avverso le delibere emanate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in tema di piani di riequilibrio finanziario innanzi ad un nuovo organo, creato *ad hoc*, le Sezioni riunite in speciale composizione, costituito da magistrati adibiti alle due funzioni.

Ma nessuna di queste intuizioni avrebbe avuto le felici ricadute che sono state esposte se, a renderle vive e feconde, non ci fosse stata la forte tensione etica che animava tutta la riflessione di Giampaolino.

In più occasioni Giampaolino ricordava, infatti, la necessità di *"spendere un impegno anche personale per dare un maggiore senso civico a tutta la classe dirigente e una migliore diffusione di comportamenti virtuosi, rispettosi delle norme e improntati alla massima considerazione del bene comune ... (affinché i pubblici dipendenti) si identifichino con l'Ufficio, realizzando quella immedesimazione organica che costituisce, nella sua concreta realizzazione, il primo valido congegno per un buon funzionamento della macchina amministrativa... E a ciò si deve raggiungere, come suggeriscono l'OCSE e le istituzioni europee, la corretta, anzi sempre più meritocratica, provvista del personale da parte delle Pubbliche Amministrazioni ed, in particolare, dei suoi dirigenti."*

L'impegno per una selezione sempre più meritocratica dei pubblici dipendenti assumeva, per Giampaolino, un rilievo particolare che non si fermava alla mera attuazione dell'articolo 54, comma 2, della Costituzione ma assumeva la funzione di prima forma di lotta e prevenzione contro la corruzione; in tal senso, amava ripetere una frase di Amendola (Amendola, "Una scelta di vita"): *"Il valore degli esami è essenzialmente morale"*.

Per tutti quelli che hanno avuto la fortuna di conoscerlo e di lavorarci insieme, il ricordo di Luigi Giampaolino sarà arricchito dai tanti ulteriori particolari che è quasi impossibile rendere in un testo scritto: la sua forte e vivacissima personalità, la sua vasta cultura - non solo giuridica ma artistica, musicale, letteraria - la sua carica di umanità e generosità, l'acutezza delle sue battute, capaci di dipingere un intero mondo o una singola persona con poche e misuratissime parole.

Ma, senza dubbio, le virtù che lo hanno reso degno di far parte, insieme a Giovanni Giolitti, Costantino Mortati, Ferdinando Carbone e Francesco Staderini, del Pantheon della Corte dei conti sono quelle che lui attribuiva alla sua amata Corte: "colta, serena, integerrima".