



Corte dei Conti

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2012

RELAZIONE ORALE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

LUIGI GIAMPAOLINO



Sono profondamente onorato di esprimere, a titolo personale e a nome della Corte dei conti tutta, un deferente saluto, a Lei, Signor Presidente della Repubblica e un vivo ringraziamento sia per l'interesse che, con la Sua costante attenzione, mostra all'attività della Corte sia per la solennità che, con la Sua presenza, conferisce a questa cerimonia.

Un saluto ed un sentito ringraziamento, rivolgo altresì ai rappresentanti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, agli onorevoli Ministri e agli altri membri del Governo, in particolare al Vice Ministro Mario Ciaccia, ai Sottosegretari di Stato Paolo Peluffo e Massimo Vari, tutti magistrati o già magistrati di questa Corte, che in essa si sono formati e hanno già dato prova di valore; ai Presidenti delle Commissioni parlamentari e agli altri illustri onorevoli membri del Parlamento; al Presidente della Corte Costituzionale, Presidente Alfonso Quaranta, agli altri giudici della medesima Corte, tra cui il giudice proveniente dalla nostra magistratura, Cons. Aldo Carosi, e al rappresentante della Corte dei conti europea, Cons. Pietro Russo, anch'egli magistrato di questa Corte.

Un particolare saluto al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Pres. Antonio Catricalà, al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ai rappresentanti del CNEL, delle Autorità Amministrative indipendenti e di tutte le Autorità ecclesiastiche, civili e militari presenti, delle Magistrature consorelle e, in particolare, al Primo Presidente della Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato di recente nominato – che ha fatto parte di questa magistratura - ed al quale vanno i nostri più fervidi auguri di buon lavoro.

Un particolare saluto al Presidente Aggiunto della Corte dei conti, Presidente Vito Minerva, ed al Procuratore Generale, Presidente Lodovico Principato, che da

poco ha lasciato questa magistratura, magistrati entrambi che hanno dato sempre prova di seria professionalità, di indipendenza e di dedizione all'Istituto e, per esso, al Paese.

Un saluto, infine, ai componenti del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, a tutti i Colleghi e all'Associazione dei Magistrati contabili, a tutto il personale amministrativo e alle organizzazioni sindacali che lo rappresentano.

Un saluto, infine, a tutti voi, gentili ospiti qui intervenuti.

L'attività giurisdizionale, esercitata dalla Corte unitamente a quella di controllo anche nelle Corti preunitarie (quest'anno, peraltro, celebreremo i 150 anni della istituzione di questa Corte, quale prima magistratura unitaria del nascente Regno d'Italia), si è nel tempo sempre più affermata ed estesa, come emerge con evidenza dall'esame dell'attività svolta nel corso del 2011, di cui vi è ampio ed articolato resoconto nella relazione scritta.

Dalla medesima relazione emerge altresì come sia proseguito, anche nell'ultimo anno, il dato positivo sul tasso di smaltimento del contenzioso pendente, in particolare per quanto attiene al settore pensionistico, circostanza questa che costituisce motivo di soddisfazione per la Corte, per le evidenti ricadute in termini di effettività della tutela dei diritti fondamentali delle fasce più deboli della popolazione.

La semplice elencazione delle fattispecie oggetto delle sentenze emesse dai giudici contabili nel corso del 2011, mentre conferma la tendenza, nata sulla scorta delle pronunzie della Cassazione, ad allargare l'ambito cognitivo del giudice contabile a tutte le ipotesi in cui vengano in rilievo risorse pubbliche, comunque utilizzate per soddisfare interessi generali della collettività, offre, dall'altro, una panoramica esaustiva dei comportamenti idonei ad arrecare un danno alle finanze pubbliche: dalla corruzione ai comportamenti dannosi posti in essere nell'esercizio dell'attività sanitaria; dall'errata gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti all'illecita percezione di contributi pubblici o comunitari; dal gravemente colposo utilizzo di strumenti derivati o simili prodotti finanziari ai danni connessi alla costituzione e gestione di società a partecipazione pubblica; dalla responsabilità per danni connessi alla stipula di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai pregiudizi

erariali conseguenti ad errori nella gestione del servizio di riscossione dei tributi.

Si tratta di una lunga e, si potrebbe dire, ben triste teoria di casi e vicende, qui segnalate solo in parte e per categorie generali, che serve non tanto per tracciare una mappatura dell'illegalità, della corruzione o del malaffare (fenomeni ancora notevolmente presenti nel Paese e le cui dimensioni, presumibilmente, sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce) ma, quel che più interessa, ad effettuare una ricognizione degli episodi più ricorrenti di gestione delle risorse pubbliche inadeguata, perché inefficace, inefficiente, diseconomica.

È questo l'aspetto sul quale sempre più si concentra l'attenzione delle sezioni giurisdizionali della Corte, in quanto scopo della loro azione è non solo quello di reintegrare il patrimonio lesa o sanzionare il responsabile del danno, ma, prim'ancora, quello di guidare per il futuro l'operato del pubblico dipendente, o, comunque, del soggetto incaricato dell'attuazione dell'attività amministrativa, indirizzandolo al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle leggi e rispetto ai quali vi è stata la funzionalizzazione di pubbliche risorse.

Intesa in tal modo, l'attività giurisdizionale viene ad assumere quel valore di momento di chiusura del sistema dei controlli la cui attivazione, per quanto eventuale, assume valenza di necessità ed indispensabilità dal punto di vista logico se non, addirittura, ontologico.

A monte di essa, si situa, quindi, l'ampia gamma di attività di controllo che la Corte svolge quotidianamente, permeando della sua funzione ogni fase significativa dell'attività amministrativa che va sino agli accertamenti della sussistenza delle condizioni del grave dissesto finanziario degli Enti

locali e delle Regioni, con le conseguenze previste nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, provincie e comuni; meccanismi che danno luogo a gravi forme di responsabilità che sono oggetto di ponderata riflessione da parte di questa Corte.

Con specifico riguardo alla funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato occorre rilevare la necessità, ancor più che per la funzione giurisdizionale – per la quale, in un’opera di codificazione, impellente ora appare, soprattutto, la necessità di una disciplina della fase dell’archiviazione - , di una regolamentazione procedimentale.

Difatti, è necessario che lo svolgimento della funzione di controllo, da adempiere nel più breve lasso di tempo possibile, avvenga secondo rinnovati moduli procedimentali, rivestendo di formali garanzie di trasparenza ed obiettività i rapporti tra la Corte e l’amministrazione controllata, così da favorire la completezza e la rapidità dell’attività e, al contempo, scongiurare qualsiasi pericolo di non completa emersione di tutte le attività espletate nei rapporti con le amministrazioni controllate.

In tale direzione si è già operato, prevedendo la limitazione della permanenza del magistrato nello stesso ufficio per un numero elevato di anni e favorendo l’adozione, da parte di ciascuna sezione di controllo, di Linee guida per l’esercizio delle loro funzioni che, raccolte contestualmente, formano già un punto di partenza per una auspicabile disciplina dei procedimenti innanzi alla Corte dei conti, di cui si avverte, per le esigenze appena esposte, l’improcrastinabilità.

E ciò anche nell'interesse delle stesse pubbliche amministrazioni, la cui sfera di azione, nell'attuazione dell'interesse pubblico, che è ad esse riservata, deve essere rispettata, se legittima, da ogni magistrato, ordinario, amministrativo e contabile, senza impingere, com'è noto, nel suo merito.

Per l'attività di controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali, meritano di essere richiamate le sue più recenti manifestazioni, vale a dire il monitoraggio sugli esiti dell'attività di controllo eseguita nell'anno precedente.

Nel rinviare, anche per quest'aspetto, alla relazione per un quadro completo delle diverse tipologie di misure consequenziali adottate e delle indagini che le hanno in qualche modo determinate, ci si può limitare in questa sede ad osservare come l'attività di controllo successivo della Corte abbia determinato nelle amministrazioni, con modalità e misure diverse, l'avvio di meccanismi auto-correctivi delle irregolarità e delle inefficienze rilevate, contribuendo così ad indirizzare il miglioramento della gestione.

Per l'attività di controllo svolta sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che tanta valenza assume in relazione alla sua incidenza sull'economia reale, in quanto rivolta a soggetti gestori di ingenti risorse pubbliche, devesi segnalare la necessità che le diverse forme organizzative che tali entità, sostanzialmente pubbliche, possono assumere, non devono mai appannare e, soprattutto, mai vanificare l'esigenza del controllo della Corte, anche se questo dev'essere configurato secondo più peculiari ed adeguate modalità.

Ciò è tanto più vero allorché vi è il ricorso al modulo societario: questo, infatti, si riduce, talvolta, a vuota forma o ad artificioso guscio quando le sue regole, flessibili per consentire una gestione efficiente dell'impresa, vengono, non di rado, strumentalizzate ad un'amministrazione non orientata all'economicità e, di fatto, esonerata da responsabilità.

In un tale quadro, la giurisdizione contabile deve necessariamente supplire, in presenza di impiego e gestione di pubbliche risorse, alla mancata adozione dei rimedi societari da parte del socio se non, frequentemente, all'inadeguatezza dei medesimi.

Ma, nello scenario degli organi e delle funzioni della Corte, un posto a sé ed un ruolo di rilievo assumono le Sezioni regionali di controllo.

La rete costituita dalle Sezioni regionali svolge, invero, un ruolo di assoluto rilievo nell'identificazione e nell'approfondimento di problematiche relative a una realtà istituzionale sempre più determinante nella gestione della spesa pubblica e che sta assumendo, con il federalismo fiscale, ulteriori compiti sul fronte delle entrate.

L'attuazione degli interventi per il coordinamento della finanza pubblica, hanno finito, altresì, per alimentare - con un incremento (pari al 18,74%) rispetto al precedente anno - l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo in tema di contabilità pubblica, la cui ottima prova - sia consentito sottolinearlo - ne consiglia l'estensione anche a supporto dell'azione delle amministrazioni statali nonché di ogni altro ente pubblico.

Di pari rilevanza, in quanto proiettata verso le future evoluzioni dell'ordinamento, appare la funzione di controllo esercitata in ambito

comunitario: si pensi all'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti in via coordinata con la Corte dei conti europea, in materia di "Fondi strutturali FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale)"; nonché in ambito internazionale, con il concorso dell'attività di controllo su organismi internazionali e con la fattiva partecipazione della Corte dei conti italiana all'INTOSAI, organizzazione delle Istituzioni internazionali di controllo presso l'ONU.

* * *

L'anno appena trascorso sarà ricordato, nella storia della finanza pubblica italiana, per la severità della situazione economica e per l'affanno col quale i governi hanno rincorso i rimedi necessari a fronteggiarla e ad arginarne gli effetti più devastanti.

Al tempo stesso, il 2011 ha visto avanzare il disegno di attuazione del federalismo fiscale, con il suo carico di accresciuta accountability delle regioni e degli enti locali e con l'affermazione di un nuovo regime di rapporti fra Stato centrale e sistema delle autonomie.

Su entrambi questi versanti, la Corte ha cercato di offrire il suo contributo di analisi e di valutazione indipendente, sia sul piano giuridico-istituzionale, sia a livello di ricostruzioni e proiezioni economico-finanziarie, nello sforzo di fornire al Parlamento – ma anche al Governo e all'opinione pubblica – un quadro di riferimento obiettivo e realistico degli effetti derivanti dalle scelte compiute e dalla loro combinazione con i fattori esogeni dell'equilibrio e della stabilità.

In questa direzione, la Corte ha corrisposto – con documenti e osservazioni presentate in numerose audizioni parlamentari – alle ripetute richieste delle Camere di esprimere il proprio avviso sui documenti di

bilancio (dal Documento di economia e finanza al disegno di legge di stabilità) e sulle manovre correttive adottate in corso d'anno, come anche sugli schemi dei decreti legislativi in materia di federalismo fiscale.

Ne è emerso, ad avviso di alcuni osservatori, un profilo in parte inedito della Corte, sempre più impegnata nella ricognizione e nello studio degli esiti che sono destinati a produrre i maggiori eventi di carattere istituzionale ed economico-finanziario, mettendo a disposizione del Parlamento – come pure dell'Amministrazione e della cultura giuridico-economica – gli approfondimenti e le riflessioni da essa maturate.

Ma, ciò che più rileva, la Corte è in grado di fornire queste sue valutazioni in via preliminare e – per così dire – preventiva rispetto all'avvio delle attività amministrative ed esecutive che daranno corpo alle scelte del decisore politico. Il che la caratterizza come organo non solo di controllo sui risultati delle pubbliche gestioni, ma anche di avviso e segnalazione di probabili o possibili disfunzioni o anomalie del sistema amministrativo e finanziario: consigliere e monitore, dunque, del Parlamento e del Governo nella ricerca dei percorsi e delle misure più congruenti alla realizzazione degli obiettivi generali di equilibrio e solidità delle finanze pubbliche.

La crisi economica internazionale, la ricerca di strumenti tecnicamente efficaci per combatterne i riflessi sull'economia eurocomunitaria e, ancora, le vicende che hanno accompagnato l'assunzione a livello nazionale di misure straordinarie per il risanamento della finanza pubblica hanno accresciuto, anche per questa via, l'interesse e l'attenzione della politica e della cultura per il ruolo dei controlli amministrativi.

Questi sono ormai intesi, a tutti i livelli della normazione comunitaria, come fattore di garanzia circa la serietà e la coerenza degli svolgimenti che i governi nazionali debbono dare alle decisioni comuni di drastica ristrutturazione delle finanze nazionali.

Si può ben dire, quindi, che i controlli nazionali poggiano sempre più su di una base comunitaria, e tanto ciò è vero che le regole della nuova governance economica europea hanno instaurato uno stretto collegamento fra i controlli delle autorità eurocomunitarie e i controlli delle autorità nazionali; in sostanza, i primi debbono potersi esercitare sul presupposto della piena affidabilità dei secondi, pena il venir meno dell'intero impianto di sorveglianza e correzione degli andamenti macroeconomici e finanziari.

La conseguenza è che, all'interno degli Stati, deve farsi luogo a controlli esaurienti ed efficienti circa la rispondenza dei documenti e dei comportamenti finanziari alle regole e agli obiettivi di bilancio che i governi nazionali si sono impegnati a rispettare; controlli che, per essere ritenuti soddisfacenti dall'Unione, non possono che essere terzi e indipendenti da ciascun governo, poiché, in caso contrario, verrebbe meno ogni loro attendibilità. Da qui, nel nostro Paese, l'importanza del ruolo che la Corte è in grado di svolgere nell'interesse comunitario alla sana gestione della finanza nazionale, quale mallevadore presso gli organismi comunitari ed internazionali del rispetto nazionale delle regole di sana gestione finanziaria, non foss'altro perché l'ordinamento non conosce, oltre alla Corte dei conti, autorità di controllo ad autonomia costituzionalmente garantita (art. 100, 3° comma, Cost.).

È per questo che la Corte ha affrontato, in un recente parere reso dalle Sezioni Riunite sul disegno di legge costituzionale finalizzato

all'introduzione nella Suprema Carta del principio di pareggio di bilancio, il tema del ruolo che essa ritiene responsabilmente di dover assumere nell'attuale congiuntura della finanza pubblica e in relazione alle nuove regole della governance europea.

In tale sede, si è evidenziata la conformità dell'assetto della Corte alle regole comunitarie che intestano il compito di verificare il rispetto di tale principio ad un organismo affidabile, indipendente e dotato di autonomia funzionale rispetto all'autorità di bilancio dello Stato membro. Nella medesima sede, si è sottolineato come l'introduzione di tale principio all'interno della Costituzione richieda la previsione di un sistema efficiente di verifica e controllo che potrebbe realizzarsi attraverso l'ampliamento delle attuali facoltà di accesso della Corte dei conti al giudice costituzionale.

Né va sottovalutato il collegamento che è destinato ad instaurarsi fra la Corte dei conti dell'Unione e le Corti dei conti nazionali, avendo la prima già da tempo manifestato l'intenzione di verificare la buona gestione delle finanze nazionali, considerate come parte integrante del complessivo assetto economico-finanziario che l'Unione, in cooperazione con gli Stati membri (art. 317 Tfeue, già art. 274 Tce), ha l'obbligo di mantenere in condizioni di equilibrio e di efficienza, secondo le regole della nuova governance economica.

È noto, peraltro, che, in Italia, mentre grande attenzione è riservata alle proiezioni e alla stima degli effetti attesi dai principali provvedimenti, sono, invece, carenti le misurazioni e le valutazioni ex post circa l'impatto che le politiche pubbliche esercitano sulla dinamica delle entrate e delle spese; cosicché v'è una quasi totale mancanza di documenti e di studi

dedicati a verificare a posteriori se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati per migliorare il coordinamento della finanza pubblica e la qualità della spesa.

Proprio per riempire questo vuoto, la Corte dei conti elabora da qualche anno – utilizzando una previsione normativa che le attribuisce il compito di riferire al Parlamento sul coordinamento del sistema di finanza pubblica (art. 3, 65° comma, l. n. 244/2007, legge finanziaria 2008) – un documento annuale, il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che analizza le caratteristiche e l'efficacia delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa e il governo delle entrate, sotto il profilo della congruenza fra gli obiettivi di politica economica e i risultati della gestione di bilancio a tutti i livelli di governo.

È questo un compito al quale può adempiere solo un organo a struttura reticolare – come la Corte dei conti – potendo verificare concordanze e discordanze fra gli obiettivi di politica economica e i risultati delle gestioni finanziarie nazionali e decentrate, analizzare le cause degli scostamenti riscontrati ed indicare i possibili rimedi.

In questo contesto, grande rilevanza assume la giurisprudenza della Corte costituzionale che già prima della riforma del 2001 (sentenza n. 29/1995), aveva evidenziato il ruolo complessivo della Corte dei conti quale “garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità”. Tale ruolo si è poi ulteriormente consolidato nell'ordinamento costituzionale, alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2007, laddove si afferma che la Corte dei conti è chiamata a svolgere un

controllo esterno ed imparziale riferito all'intera finanza pubblica, e dunque non solo in relazione alla gestione “del bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata”, “in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva”.

Ma tutto questo sarebbe arido tecnicismo, minato dal pericolo di poter dar luogo a pregiudizievoli ricadute, se non fosse ispirato da un atteggiamento etico, ancor prima che professionale, di rendere un servizio istituzionale, un servizio, cioè, finalizzato a garantire terzietà, imparzialità ed equilibrio, che si concretizza in un'opera di collaborazione con le altre Istituzioni.

Un servizio che i magistrati di questa Corte ed i suoi funzionari – i funzionari, la cui posizione amministrativa è necessario adeguare al delineato assetto dell'Istituto - si impegnano a proseguire, in quest' anno appena iniziato, con lo stesso spirito e le stesse convinzioni.