



# CORTE DEI CONTI

---

## CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

Guido Carlino

Presidente della Corte dei conti



Roma, 9 febbraio 2023  
Aula delle Sezioni riunite





# CORTE DEI CONTI

---

**CERIMONIA DI  
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023**

**Guido Carlino**  
Presidente della Corte dei conti

Roma, 9 febbraio 2023  
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica, desidero esprimere un sentito ringraziamento, mio personale e a nome di tutta la Corte dei conti, per averci voluto onorare, ancora una volta, della Sua presenza.

Saluto e ringrazio tutte le Autorità e i Colleghi delle altre Magistrature, che accogliendo l'invito a partecipare all'odierna cerimonia hanno voluto attestare, con la loro presenza, l'attenzione per le funzioni svolte dal nostro Istituto.

Il mio saluto va anche al Procuratore generale e al Presidente del Consiglio nazionale forense, nonché ai componenti del Consiglio di presidenza, ai colleghi e al personale amministrativo tutto della Corte dei conti.

\*\*\*

Celebriamo l'evento odierno in un contesto difficile.

Il conflitto in atto nel cuore dell'Europa ha avuto e ha tuttora effetti dirompenti e drammatici. Assistiamo a una crisi umanitaria tra le peggiori dopo la Seconda guerra mondiale e all'esacerbarsi di tensioni geopolitiche che speravamo non si dovessero mai più manifestare con tale intensità.

A tutte le vittime del conflitto, alla popolazione ucraina stremata dal prolungarsi della guerra, ai rifugiati, va oggi il nostro pensiero.

Il Sommo Pontefice ci esorta a essere testimoni e artigiani di pace, nella consapevolezza che, in questo momento della storia del mondo, siamo tutti chiamati a sentire più forte la responsabilità di fare ciascuno la propria parte.

Tale impegno non può prescindere dal coinvolgimento di Istituzioni solide e coese, di associazioni e organizzazioni della società civile che, nell'ambito della cooperazione multilaterale, creino le premesse per un percorso durevole di pace.

Nei Suoi auguri di fine anno, Signor Presidente della Repubblica, abbiamo colto la speranza di una pace fondata sulla forza della libertà e sulla volontà di affermare la civiltà dei diritti.

\*\*\*

Sono note le difficoltà che il Paese e i cittadini sono chiamati, nel quotidiano, ad affrontare.

La crescita dei prezzi dei prodotti alimentari ed energetici, quest'ultima avvenuta anche a riflesso dei rischi di approvvigionamento di gas, ha portato a un cambiamento di regime delle politiche monetarie, alla decurtazione del potere di

acquisto delle famiglie, a rischi di sopravvivenza per molti settori produttivi, aggravando le fragilità già indotte dalla pandemia da Covid 19.

L'entità delle risorse mobilitate per ridurre i costi energetici è rilevante; a fronte di ciò, sanità, assistenza, previdenza, pubblico impiego, unitamente a tante attività imprenditoriali, presentano necessità crescenti.

In un tale scenario, le prove che attendono il Paese sono tutt'altro che semplici.

Il delicato contesto economico richiede, oggi più che nel passato, significativi miglioramenti nella coerenza del sistema fiscale e nell'equilibrio dei conti pubblici, al fine di garantire la sostenibilità del processo redistributivo, finalità strettamente correlata all'attitudine delle politiche economiche a correggere le tendenze in atto.

Al riguardo, sarà fondamentale l'efficiente e tempestiva attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dal quale potrà provenire un rilevante impulso per l'economia, all'insegna di una ripresa equa e sostenibile.

Lo sviluppo del Paese, come Lei, Signor Presidente, ha messo in luce, va conseguito mediante il concreto dispiegarsi dei principi sanciti dall'art. 3 della Costituzione, poiché le

differenze legate a fattori sociali, economici, organizzativi e sanitari, tra i diversi territori, creano ingiustizie e limitano il diritto all'uguaglianza.

È dunque auspicabile un approccio integrato tra PNRR e politiche di coesione, come prospettato nello stesso programma di Governo, con la valorizzazione dei talenti e delle competenze dei cittadini.

\*\*\*

Nelle dichiarazioni programmatiche in Parlamento, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rammentato che l'Italia, nell'ambito delle organizzazioni internazionali e tra gli Stati fondatori dell'Unione europea, è *“culla, insieme alla Grecia, della civiltà occidentale e del suo sistema di valori fondato su libertà, uguaglianza e democrazia”*.

Il tema dei diritti fondamentali e dei doveri è al centro della riflessione storico-filosofica oltre che di quella giuridica, in una proficua dialettica che si manifesta nell'attività interpretativa e nel dinamico adeguamento della nostra Carta costituzionale.

Etica della responsabilità, anche ambientale, e solidarietà nei confronti delle future generazioni, unitamente a obiettivi di sviluppo sostenibile e di coesione economica, sociale e

territoriale, sono principi recentemente accolti nella nostra Costituzione con le modifiche degli artt. 9, 41 e 119.

\*\*\*

L'inaugurazione dell'anno giudiziario offre l'occasione di soffermarci sull'azione svolta dalla magistratura contabile nel 2022.

Come ribadito anche nel corso della celebrazione dei 160 anni dall'istituzione della Corte dei conti, le sue distinte e complementari funzioni di controllo e giurisdizionali operano in sinergia, mosse da una finalità comune che trova fondamento nella collocazione costituzionale dell'Istituto quale garante della legalità, nel perseguimento degli interessi erariali e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Nell'anno appena trascorso, come si evince dai dati contenuti nella Relazione scritta che oggi presentiamo alla vostra attenzione, la celebrazione dei giudizi di competenza e l'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva sono avvenuti nel rispetto della tempistica prevista dalla legge e con l'impiego sempre più intenso delle tecnologie per la digitalizzazione degli atti e l'informatizzazione delle attività.

Nel delicato contemperamento delle esigenze di celerità e di legalità dell'azione amministrativa, l'Istituto ha assicurato la



rispondenza ai principi di ragionevole durata del processo, di tutela del diritto di difesa, di leale collaborazione con le amministrazioni controllate.

L'evoluzione delle modalità organizzative della pubblica amministrazione e l'esternalizzazione di molte funzioni pubbliche hanno reso necessaria, già da tempo, ai fini di una più efficace tutela degli interessi erariali, l'estensione della giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti di soggetti privati, che si inseriscono a vario titolo in programmi finanziati con risorse pubbliche.

Tali soggetti assumono la veste di veri e propri agenti dell'amministrazione, come tali tenuti a operare con particolare diligenza e a osservare vincoli e obblighi, funzionali a garantire il perseguimento delle esigenze generali cui l'attività amministrativa è preordinata.

Anche nel 2022, le Sezioni giurisdizionali della Corte si sono pronunciate, tra l'altro, sul risarcimento dei danni derivati da indebita percezione di contributi pubblici, ivi compresi quelli di provenienza eurounitaria.

Sono stati individuati illeciti utilizzi di risorse finalizzate alla realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo, di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, di iniziative

imprenditoriali, comprese quelle agricole, così come di quelle per la promozione dell'occupazione.

La diffusione di fenomeni corruttivi e di frodi sulle erogazioni pubbliche rende ancor più necessaria la presenza sul territorio delle Procure regionali, delle Sezioni giurisdizionali e delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, tutte impegnate, a vario titolo, nelle attività di prevenzione e di verifica del legittimo utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di recupero di quelle dissipate.

Assumono, in tal senso, significativo rilievo le verifiche svolte dalle Sezioni centrali e regionali di controllo sui fondi comunitari, ivi compresi quelli del PNRR, al fine di monitorare l'impiego delle ingenti risorse provenienti dall'Unione europea, nonché la qualità della spesa e la tempestività della realizzazione dei singoli interventi.

La Corte dei conti risponde, peraltro, alle plurime finalità individuate dal Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio del 16 dicembre 2020 (Reg. 2020/2092), inteso a proteggere il bilancio e le risorse stanziato dall'Unione europea in stretta correlazione con il rispetto dello Stato di diritto; contribuisce, infatti, con le proprie funzioni, sia al perseguimento degli obiettivi di prevenzione delle frodi, della

corruzione e dei conflitti di interesse, sia al recupero dei fondi indebitamente versati, anche in collaborazione con le competenti Istituzioni europee.

Va ricordato, in tale ambito, l'elevato livello di tutela delle risorse unionali assicurato dalla Corte dei conti, anche in applicazione del noto "principio di assimilazione" previsto dall'art. 325 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea, secondo cui gli Stati membri *"devono adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali"*.

L'oculata attivazione dei procedimenti cautelari, quali i sequestri, e il ricorso alla definizione dei giudizi con rito abbreviato hanno assicurato, da un lato, la conservazione della garanzia erariale, dall'altro, l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario.

Non infrequenti sono stati i casi di risarcimento del danno anche nel corso della fase preprocessuale, con il riconoscimento del debito nei confronti dell'erario. Dal che si evincono gli effetti di deterrenza e prevenzione, propri del sistema di responsabilità amministrativo-contabile.

Sull'attività degli uffici inquirenti si soffermerà più diffusamente il Procuratore generale. È di tutta evidenza la centralità del ruolo del Pubblico Ministero contabile, coinvolto in prima linea nella individuazione dei fenomeni di distrazione e dispersione delle pubbliche risorse, che ostacolano l'effettività dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Alla luce dei risultati sinora conseguiti, permangono, tuttavia, perplessità sulle norme che hanno previsto limitazioni alla perseguibilità delle condotte gravemente colpose, ancorché produttive di danno e, quindi, pregiudizievoli per gli interessi della collettività.

Va, al riguardo, rilevato che la limitazione della perseguibilità di tali illeciti non tocca soltanto gli amministratori e i dipendenti pubblici, ma anche i privati sottoposti alla giurisdizione contabile, che sono a vario titolo coinvolti nella realizzazione di programmi di spesa finanziati con pubbliche risorse.

Occorre evitare che l'indebolimento della responsabilità erariale possa creare situazioni propizie alla dispersione delle risorse pubbliche, specialmente di quelle legate al PNRR, così determinando un clima favorevole per l'infiltrazione della criminalità organizzata. Il PNRR deve essere una grande

occasione di rilancio e di rinnovamento del Paese e nessuno spazio di azione deve essere lasciato al malaffare, e a maggior ragione in ambito finanziario; a tal fine, è necessario che, nelle ipotesi patologiche, non solo la *mala gestio* connotata da dolo, ma anche la grave negligenza trovino puntuale sanzione nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti.

L'esenzione dalla responsabilità per coloro che hanno cagionato danni all'erario, violando palesemente norme di diritto e auto-vincoli amministrativi nonché regole di prudenza, perizia e diligenza, accresce l'onere finanziario che ricade sullo Stato, sulle Autonomie territoriali, sugli enti pubblici e, in ultima istanza, sui cittadini.

Risponde, invece, alla certezza del diritto ed è di stimolo all'azione amministrativa, il consolidamento di un chiaro e stabile sistema normativo che disciplini le attività amministrative e che sia di ausilio ai cittadini e alle imprese.

In tale direzione è orientato lo schema del nuovo codice degli appalti, recentemente trasmesso dal Governo alle Camere, che costituisce uno dei traguardi intermedi del PNRR, nell'ambito dei più generali obiettivi di riforma richiesti dal Piano.

Ricordo, in particolare, alcune norme, contenute nello stesso codice, ma anche nel decreto legislativo n. 149 del 2022 (art. 8, c. 1), che, al fine di rendere meno labile il confine tra colpa lieve e grave, prevedono una più puntuale perimetrazione della colpa grave, allineando i contenuti e l'ambito di operatività dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa a quelli di altre figure di responsabilità professionale.

*De jure condendo*, ritengo che sia proprio quest'ultima la via da perseguire per una riforma del sistema della responsabilità amministrativa, e cioè una più specifica definizione del concetto di colpa grave nonché, limitatamente alle condotte colpose, l'espressa individuazione di forme di parametrizzazione e riduzione dell'entità del danno, rapportate alle effettive condizioni economiche del responsabile ovvero alla sussistenza di circostanze obiettive che abbiano ostacolato il corretto adempimento degli obblighi di servizio.

A tale riguardo è opportuno precisare che la c.d. "*paura della firma*", che viene talvolta evocata per limitare la responsabilità erariale, deve imputarsi all'incertezza e alla complessità della normativa nei diversi settori amministrativi e, in alcuni casi, anche all'inerzia di soggetti agenti non adeguatamente formati, e non già alla giurisprudenza della

Corte dei conti, che, in quanto giudice speciale e quindi pienamente consapevole dei meccanismi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, fa uso di tutti gli strumenti normativi che consentono di coniugare l'effettività della tutela con un'equa valutazione del caso concreto.

\*\*\*

Sui temi affrontati nell'esercizio della funzione di controllo rinvio a quanto illustrato dettagliatamente nella Relazione sull'attività svolta nel 2022. In questa sede mi limito a formulare alcune considerazioni.

Nel riferire al Parlamento sui risultati dei riscontri eseguiti, la Corte dei conti si è soffermata, oltre che sull'andamento della finanza pubblica e sul ciclo di bilancio, sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con le modalità individuate dal legislatore (art. 7, c. 7, del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108).

In tale ambito, è stato, tra gli altri, approfondito il ruolo degli investimenti infrastrutturali quale leva di effettivo sviluppo economico, nel quadro della necessaria valorizzazione delle competenze e delle risorse delle Amministrazioni pubbliche.

Centrale rilevanza ha costituito, come ogni anno, il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, in cui si manifesta la funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti del Parlamento, a garanzia della conoscenza completa e certa dei conti della finanza pubblica, oltre che dell'interesse delle amministrazioni a vedere riconosciute l'efficacia e la correttezza della propria azione.

Di particolare rilievo è stata anche la certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sotto il profilo dell'attendibilità dei costi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio; i contratti collettivi, che hanno interessato, tra l'altro, il personale dei comparti Sanità, Funzioni centrali e locali, Istruzione e Ricerca, individuano perciò la pubblica amministrazione quale motore per la ripresa.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, inoltre, nell'esercizio della funzione di nomofilachia, si sono pronunciate anche sulla natura delle attribuzioni, recentemente assegnate alla magistratura contabile, in materia di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni, enti e società pubblici, ascrivendole alla



funzione di controllo, seppure con le specifiche peculiarità individuate dalla legge n. 18 del 2022.

Le medesime, poi, hanno fornito importanti indicazioni ermeneutiche in merito alla parifica dei rendiconti regionali, riaffermandone la peculiare natura ibrida, caratterizzata da una attività certativa di controllo, con un segmento finale svolto in un contesto di natura giurisdizionale, funzionale a garantire alla conseguente decisione legislativa la definizione del ciclo di bilancio su basi solide e certificate.

Particolarmente significativo per consentire alle amministrazioni l'eliminazione di fattori di scarsa efficacia, è stato il controllo sulla gestione che, oltre a svolgere molteplici verifiche su interventi previsti dal PNRR, ha monitorato la realizzazione di numerose attività gestionali rilevanti per i cittadini e le imprese, quali, ad esempio, l'implementazione del processo civile telematico, la riforma della riscossione e gli investimenti per la riduzione dei fenomeni sociali di emarginazione e degrado o di miglioramento del tessuto urbano e ambientale.

Intercettare, con tempestività, le criticità dell'azione amministrativa è la *ratio* propria del controllo concomitante, esercitato con le innovative modalità introdotte dall'art. 22, d.l.

16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, inteso a stimolare misure correttive nel corso della gestione, come avvenuto in occasione del monitoraggio degli investimenti destinati alla ricerca, con particolare attenzione alla verifica degli obiettivi di assunzione di personale qualificato destinato alle regioni del Sud, ovvero dello stato di avanzamento dell'intervento previsto dal PNRR, relativo al piano per asili nido e scuole dell'infanzia.

Nel panorama dei controlli, particolare rilevanza ed efficacia riveste la funzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali, anche con riguardo ai contratti pubblici; in tale ambito, è stata esaminata, tra le altre, la questione dell'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità degli atti di approvazione di contratti stipulati in attuazione del PNRR, risolta in senso affermativo, anche con l'adesione della stessa amministrazione che ha visto in tale modalità di controllo non un ostacolo, ma una sicura garanzia per la legalità dell'azione amministrativa.

Sono proseguite le attività di controllo di legalità e regolarità finanziaria sulle regioni, sugli enti locali e sugli enti del servizio sanitario nazionale, rese ancora più efficaci da un costante dialogo con la Corte costituzionale, con particolare

riferimento alla conformità delle leggi regionali ai principi di buon andamento, equilibrio intergenerazionale, bilancio come bene pubblico e salvaguardia dei diritti sociali sotto il versante dell'adeguata dotazione finanziaria e della tutela di interessi adespoti.

L'esito dei controlli ha spesso stimolato l'adozione di modifiche legislative da parte delle Assemblee regionali, al fine di assicurare la compatibilità delle leggi regionali ai parametri costituzionali; il che esalta, in concreto, la funzione ausiliaria della Corte, nel rispetto dei principi del contraddittorio e di leale collaborazione.

\*\*\*

Consentitemi, infine, di condividere alcune riflessioni, indotte dal contesto in cui stiamo vivendo.

Come ricordato in diverse occasioni, nella Costituzione si manifestano le concrete finalità delle Istituzioni repubblicane, atteso che libertà ed eguaglianza dei cittadini sono garantite principalmente da un ordinamento basato sulla separazione dei poteri, da un procedimento legislativo trasparente, responsabile, democratico, pluralistico, dal divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo e da un controllo giurisdizionale effettivo, esercitato da magistrature autonome e indipendenti.

Le attività svolte da questa magistratura devono perseguire la tutela del pubblico erario in una con il dovere di servire lo Stato-Comunità, poiché l'uso responsabile delle risorse pubbliche e la sana gestione finanziaria sono funzionali al pieno dispiegarsi dei diritti civili, etico-sociali, economici e politici, oltre che delle libertà fondamentali dei cittadini.

La diligenza del buon padre di famiglia è principio generale alla cui stregua tutti gli amministratori sono tenuti ad attendere alle loro funzioni.

*"Diligere"*, prestare attenzione, cura e cautela nelle proprie azioni, costituiscono capisaldi della convivenza civile, il presupposto del *"neminem laedere"* e della responsabilità. Quest'ultima intesa come necessità di rispondere delle conseguenze prevedibili delle proprie azioni.

Non a caso il termine responsabilità è più volte richiamato nella Costituzione, potendosi da ciò evincere la portata fortemente precettiva di due norme fondamentali per la nostra magistratura.

L'articolo 28, che afferma il principio della responsabilità personale dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti da essi compiuti in violazione di diritti.

L'articolo 54, che assegna ai cittadini il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi nonché quello di adempiere le funzioni pubbliche, a essi affidate, con disciplina e onore.

La responsabilità impone, perciò, una condotta dei titolari di pubbliche funzioni ispirata alla tutela dell'interesse generale della Nazione e ai principi di imparzialità e trasparenza, alla base del rapporto di fiducia con i cittadini.

Nella normativa sul pubblico impiego, nei codici di condotta, nella disciplina sull'anticorruzione vengono articolati i principi cui devono conformarsi, nel proprio agire, i pubblici dipendenti, i quali non devono far ricorso alla posizione ricoperta nell'amministrazione per ottenere utilità, né assumere comportamenti che possano nuocere all'immagine dell'amministrazione stessa.

In tale contesto, la magistratura contabile, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo a essa affidate dalla Costituzione, è tenuta, come da Lei ricordato, Signor Presidente della Repubblica, a nutrire sempre piena consapevolezza del proprio ruolo, dell'indipendenza, dell'imparzialità, del rigore etico dei comportamenti, della sottoposizione soltanto alla legge, nonché dei riflessi che le proprie decisioni sono destinate

ad avere sulla vita delle persone e sul corso delle amministrazioni.

Le disposizioni in materia di *status* dei magistrati, contenute nella recente riforma dell'ordinamento giudiziario, ci esortano vieppiù al puntuale rispetto dei principi costituzionali, alla serietà, alla trasparenza e alla sobrietà e responsabilità dei comportamenti pubblici e privati, più volte da Lei richiamati.

\*\*\*

Concludo cogliendo l'occasione dell'odierna cerimonia per esprimere il mio sentito ringraziamento a tutto il personale della Corte dei conti, di magistratura e amministrativo, per la lodevole dedizione con cui svolge la propria attività e per i risultati raggiunti.

Rivolgo un sincero ringraziamento agli Avvocati del foro privato e pubblico per il contributo essenziale fornito per una equilibrata evoluzione della giurisprudenza.

Un ringraziamento, infine, va alle Forze dell'Ordine per la collaborazione prestata, che ci ha consentito di esercitare i compiti istituzionali in maniera efficace e in condizioni di sicurezza.

Signor Presidente della Repubblica, nel ringraziarLa per l'attenzione che ci ha voluto dedicare, confermo il massimo impegno di tutta la Corte nell'assolvere con determinazione e sollecitudine ai crescenti compiti attribuiti all'Istituto, al servizio della comunità.



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

