



CORTE DEI CONTI

SEZIONE RIUNITE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO**

2015

Presidente Raffaele Squitieri



ROMA 10 FEBBRAIO 2015

Signor Presidente della Repubblica,

a nome di questo Istituto tutto e mio personale, desidero formularLe il più fervido e sincero compiacimento per le altissime funzioni appena assunte, con la ferma certezza che Ella saprà assicurare una equilibrata, rigorosa attenzione ai superiori interessi del Paese e del Popolo italiano.

Con tale spirito, Signor Presidente, Le auguro buon lavoro!

Un caloroso, caro e deferente pensiero rivolgo al Presidente emerito della Repubblica Italiana Giorgio Napolitano, ricordando la guida salda ed imparziale che ha garantito al nostro Paese in tempi particolarmente difficili.

Saluto e ringrazio i Presidenti del Senato e della Camera, il Presidente del Consiglio, il Collega rappresentante della Corte costituzionale, i Ministri del Governo, gli onorevoli parlamentari e gli esponenti degli enti territoriali.

Un cordiale saluto rivolgo al Primo Presidente della Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato e al Vice Avvocato generale dello Stato, ai Colleghi delle altre magistrature ed a tutte le autorità civili, militari e religiose che hanno voluto onorare l'odierna cerimonia con la loro partecipazione.

Il mio saluto va anche ai miei predecessori, al Procuratore generale, ai membri di questo Collegio, la cui composizione rispecchia, paritariamente, la componente giurisdizionale e di controllo di questa Magistratura, ai Colleghi, al Consiglio di Presidenza, all'Associazione dei Magistrati della Corte dei conti, ai dipendenti tutti del nostro Istituto.

Caramente saluto i Presidenti e i Procuratori regionali, invitati oggi in rappresentanza degli uffici giudiziari e di controllo territoriali.

Ad essi rivolgo un particolare ringraziamento per la quotidiana azione svolta in prima linea a garanzia e tutela del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e degli equilibri di bilancio di tutte le amministrazioni.

Un particolare saluto ai giovani studenti, invitati in rappresentanza delle scuole vincitrici del concorso "l'Italia incompiuta", bandito lo scorso anno dalla Corte in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Con i loro lavori, i giovani hanno individuato le opere incompiute presenti nel territorio di appartenenza e rielaborato criticamente le cause del mancato completamento. In tal modo hanno svolto una vera e propria opera di denuncia di sprechi e di casi di cattiva gestione della cosa pubblica.

I ragazzi, premiati nel corso del viaggio a Palermo sulla Nave della legalità, sulla quale, mi sia consentito ricordare, erano presenti anche il Presidente del Senato Pietro Grasso ed il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Stefania Giannini, sono stati qui invitati oggi per conoscere da vicino il giudice della tutela del bene pubblico, per avvicinarsi, così, alle Istituzioni.

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

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti costituisce un momento di confronto e di riflessione, luogo naturale in cui vengono riassunte idee, prospettive, e risultati conseguiti nell'anno appena concluso.

* * *

Premetto alcune brevi notazioni sul generale contesto in cui anche la Corte ha operato ed è chiamata ad operare.

La condizione della nostra economia, pur evidenziando segnali positivi – certamente favoriti dagli interventi di contrasto alla crisi attivati dal governo e dalla BCE - si colloca in un quadro internazionale connotato, se si escludono gli Stati Uniti, da una tendenza generalizzata di rallentamento della crescita.

Le più recenti previsioni concordano nel valutare che, in Italia, al termine dell'orizzonte programmatico, nel 2016, il livello del prodotto interno lordo resterebbe di ben sette punti al di sotto di quello del 2007, l'anno che ha preceduto l'esplosione della crisi finanziaria mondiale.

Su questo quadro di estrema fragilità e di perdurante sfiducia degli operatori, si sono venuti ad innestare, negli ultimi tempi, elementi di novità di grande rilievo, dei quali sarà decisivo misurare gli impatti sulle prospettive economico-finanziarie dell'Italia e dell'intera area europea.

Almeno quattro sono i fattori che operano in direzione di una consistente modifica dello scenario di riferimento: la caduta verticale del prezzo del petrolio; il deprezzamento dell'euro; le nuove

indicazioni della Commissione europea in materia di flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita, con particolare riguardo agli investimenti e alle riforme strutturali, ed, infine, l'approvazione, da parte della Banca Centrale Europea, dell'atteso programma di "allentamento quantitativo" (*Quantitative easing*), vale a dire di un programma di acquisti consistenti di titoli di stato (ma non solo), destinato a risollevare il livello nominale del Pil, sia nella sua componente di prezzo, che nella componente reale.

Non sono mancate, dopo la decisione della BCE, prime valutazioni sull'impatto che da essa potrà derivare sull'economia italiana e sui nostri conti pubblici.

In alcune stime diffuse nelle ultime settimane, il differenziale positivo rispetto agli scenari di base risulterebbe di dimensioni rilevanti, tanto in termini di maggiore crescita economica, quanto in termini di contenimento del costo del debito pubblico.

In realtà, il quadro che si prospetta è assai composito e difficile da decifrare o da leggere in modo unidirezionale.

Basti, ad esempio, osservare come rischi specifici connessi alla riduzione del prezzo del petrolio siano riscontrabili per l'Italia e più in generale per l'Eurozona, dato l'attuale prevalere di condizioni di deflazione.

Anche se è più probabile che prevalgano effetti propulsivi sul Pil, non si può escludere che l'ulteriore spinta alla discesa dei prezzi possa, invece, accentuare il deterioramento delle aspettative e portare a nuovi rinvii delle decisioni di spesa e investimento.

In una tale situazione, molto del percorso da compiere è affidato all'azione di governo ed amministrativa che, muovendo in un contesto di vincoli di bilancio interpretati meno rigidamente del recente passato, dovrà mettere a frutto i margini disponibili soprattutto nella direzione di una forte iniziativa di semplificazione e di certezza degli interventi proposti.

Proprio in questi giorni, la Corte dei conti sta ultimando un rapporto dedicato alle prospettive dell'economia e della finanza pubblica alla luce, sia dei fattori appena ricordati, che – come è più strettamente aderente alle competenze dell'Istituto – della politica di bilancio, come definita con la legge di stabilità 2015, sull'impostazione della quale, peraltro, la Corte è stata audita dal Parlamento (nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015/2017).

Nella condizione attuale, diverse esigenze devono contemperarsi nella gestione delle finanze pubbliche: da una parte, la necessità di contenimento del deficit, che deriva dalla presenza di un elevato debito pubblico, prima ancora che dalla necessità del rispetto delle regole europee; dall'altra, la funzione stabilizzatrice del bilancio, che, di fronte al protrarsi della recessione, richiede interventi di attento dosaggio delle manovre di entrata e di spesa.

Le predette esigenze, in apparenza contrastanti, sembrano oggi ritrovare una sintesi, sia nell'impostazione data alla manovra di finanza pubblica italiana, sia nell'evoluzione delle regole di sorveglianza europea.

Sotto il primo profilo, ferma è, in effetti, la determinazione espressa dalle autorità di governo nel conservare il disavanzo pubblico all'interno del limite del 3 per cento, oggi superato dall'insieme dei paesi dell'Eurozona, con la sola rilevante eccezione della Germania.

La legge di stabilità per il 2015 mostra, peraltro, come, all'interno di questo limite, vi siano comunque margini che consentono di fornire un sostegno alle dinamiche del ciclo economico, favorendo sia i redditi delle famiglie, sia le condizioni di operatività delle imprese.

La crisi economica postula, altresì, una intensificazione dell'azione politica, attraverso le leve fiscali e la gestione del bilancio pubblico, secondo criteri che, pur nel rispetto di maggior rigore e selettività, risultino idonei ad incidere positivamente sulla produttività del Paese e sulla crescita.

E' certo, infatti, che il perdurare a lungo di condizioni di bassa crescita, se non di stagnazione, oltre a moltiplicare le difficoltà di gestione del bilancio pubblico e, quindi, di implementazione degli interventi necessari per affrontare la crisi, predispone un terreno favorevole a fenomeni di *mala gestio* e di corruzione.

Crisi economica e corruzione procedono di pari passo, in un circolo vizioso, nel quale l'una è causa ed effetto dell'altra.

La ricerca, talvolta affannosa, di strategie di uscita dalla crisi e la competizione esasperata per l'accesso a risorse limitate, favoriscono, infatti, la pratica di vie illecite e di attività illegali.

Ciò si riversa, naturalmente e negativamente, sull'efficienza del sistema complessivo, producendo effetti devastanti sull'allocazione

delle risorse finanziarie ed umane e sulla creazione di condizioni favorevoli all'attività d'impresa e, quindi, alla crescita dell'economia.

Solo un contesto istituzionale segnato da legalità, buona e contenuta legislazione, regolazione efficace delle attività economiche, pubblica amministrazione efficiente ed un "Servizio Giustizia" celere ed erogatore di tutele effettive, è in grado di favorire l'imprenditorialità e di rimuovere le rendite di posizione e le restrizioni alla concorrenza.

Di qui l'esigenza, assoluta, di assicurare trasparenza e regolarità nelle varie gestioni, attraverso procedure pubbliche che garantiscano un'effettiva parità di posizione tra tutti gli operatori.

Ritengo, al riguardo, negativo il fenomeno, diffuso, delle ripetute proroghe e rinnovi nell'importante settore dell'attività negoziale pubblica atteso che l'affidamento per periodi lunghi allo stesso soggetto di opere, servizi o forniture non sempre risulta corrispondere a canoni di efficienza, trasparenza ed economicità, anche generando, alterazioni del regime concorrenziale, sempre più, peraltro, tutelato dal diritto comunitario.

* * *

L'attività della nostra Istituzione si estrinseca in una variegata serie di atti e provvedimenti, resi, sia in sede centrale che sul territorio, dai magistrati, supportati dal prezioso contributo del personale amministrativo.

Ad essi va il mio ringraziamento, in quanto è solo grazie al loro costante impegno che le gravi carenze di personale, in particolare di magistratura - l'organico presenta una scopertura di oltre il 30 per

cento -, non si sono tradotte in un inaccettabile rallentamento dei tempi dell'azione della giurisdizione e del controllo.

* * *

La varietà e la vastità delle tipologie dei giudizi di responsabilità rivolti all'accertamento degli illeciti contabili e dei giudizi di conto e pensionistici non mi consentono, in considerazione dei ristretti tempi della cerimonia, una rassegna esaustiva delle decisioni emesse nel 2014 dalla magistratura contabile.

Nel fare, quindi, rinvio alla relazione scritta [*disponibile in formato cartaceo all'uscita dell'aula e sul sito del nostro Istituto*], che riporta diffusi elementi qualitativi e quantitativi, ed alle relazioni che verranno presentate in occasione delle inaugurazioni dell'Anno Giudiziario presso le sezioni regionali [*che verranno rese disponibili sul nostro sito*], evidenzio, tuttavia, la rilevanza del contributo fornito dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali alla complessiva azione della Corte in tema di tutela della spesa pubblica.

Sottolineo, al riguardo, che la dimensione quantitativa degli importi oggetto di condanna non deve essere considerata come l'unico indicatore del grado di efficacia della lotta agli sprechi ed agli illeciti, dovendosi riconoscere alle pronunce della magistratura contabile anche un ruolo monitorio e dissuasivo, pur se di difficile misurazione.

In un periodo in cui la parola "riforme" è centrale, ciò che la Corte auspica è che, nell'ambizioso quanto necessario processo di cambiamento, vengano valorizzate le potenzialità derivanti dal suo ruolo magistratuale, dall'articolazione sul territorio, e, soprattutto,

dall'unicità dell'esperienza in materia di tutela della finanza pubblica e degli equilibri di bilancio, ampiamente riconosciute anche a livello internazionale.

In un tale quadro, ritengo siano ormai maturi i tempi per giungere ad una definizione unitaria del danno alla finanza pubblica, anche nella sua dimensione europea.

Al fine di assicurare la maggiore efficienza del servizio di tutela giurisdizionale contabile, sarebbe altresì auspicabile la ridefinizione, a fini deflattivi, delle tipologie di rito esperibili dinanzi alla Corte dei conti, quale quella del c.d. "giudizio monitorio".

Ciò contribuirebbe a realizzare, ancor più compiutamente, quelle finalità di "accelerazione dei giudizi" e di garanzia "dell'incameramento certo ed immediato" di somme risarcitorie che indussero il Giudice delle leggi, nel 2007, a confermare la piena legittimità costituzionale della definizione abbreviata dei gravami prevista dalla legge n. 266/2005.

Lungo la stessa direttrice, una completa rivisitazione del regolamento di procedura dei giudizi che si svolgono dinanzi alla Corte dei conti permetterebbe di ovviare alle lacune della relativa disciplina - attualmente colmate attraverso elaborazioni pretorie - con conseguente maggiore certezza obiettiva anche del diritto processuale.

Utile potrebbe risultare, in particolare, il coordinamento delle regole speciali con le norme del codice di procedura civile, in quanto espressione di principi generali.

* * *

L'anno appena concluso è stato caratterizzato dall'avvio del processo di revisione degli assetti organizzativi e di ridefinizione delle competenze tra livelli di governo, nonché – come ho accennato - dalla impostazione di importanti riforme rivolte alla razionalizzazione ed organizzazione della pubblica amministrazione: insieme di interventi particolarmente ampio e diversificato, che ha richiesto anche alla Corte uno sforzo di adeguamento e di specializzazione delle proprie strutture.

Nel 2014, l'Istituto ha continuato, attraverso le Sezioni regionali, coordinate a livello centrale, dalla Sezione autonomie, a rendere costante e proficuo il monitoraggio ed il controllo del sistema delle autonomie territoriali – snodo cruciale dell'articolazione istituzionale della Repubblica -, anche intervenendo in presenza di gravi squilibri finanziari, o, comunque di serie difficoltà gestionali.

In effetti, il decentramento decisionale, conseguito alla riforma del titolo V della Costituzione, ha visto rafforzarsi il ruolo di controllo affidato alla Corte dei conti sulle autonomie locali. Un ruolo che, come costantemente confermato dalla Corte costituzionale, è diretto, ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto degli equilibri finanziari e la corretta gestione delle risorse.

In coerenza con l'autonomia, costituzionalmente riconosciuta agli enti locali, il controllo della Corte mira, in particolare, a perseguire una gestione amministrativa e contabile efficiente e trasparente, in un ampio quadro che vede anche regioni ed enti locali chiamati a

concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, al consolidamento dei conti ed al rispetto del principio del pareggio di bilancio.

Lungo tale linea, il decreto legge n. 174 del 2012, (convertito dalla legge n. 213 del 2012), ha introdotto disposizioni finalizzate a creare un sistema coordinato di controlli sugli enti territoriali.

Tra le novità di maggior impatto, l'istituzione di un "giudice in speciale composizione" presso le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, espressione della sinergia tra le due funzioni fondamentali della Corte, il controllo e la giurisdizione, nonché l'estensione ai rendiconti generali delle Regioni a Statuto ordinario del giudizio di parifica.

Quanto a quest'ultimo, il collegamento teleologico con la legge di approvazione del bilancio regionale, fa sì che la parifica occupi, ormai, un ruolo centrale nel sistema coordinato degli strumenti di controllo della finanza pubblica.

In effetti, la cadenza temporale della verifica e il suo inserimento nel processo legislativo regionale si prestano anche ad un'analisi, anno per anno, delle misure e delle iniziative adottate dalle Regioni a seguito dei rilievi formulati dalla Corte nell'esercizio precedente.

Il giudizio di parifica costituisce una competenza, comunque, consolidata della Corte dei conti.

Il presente ed il prossimo futuro sono, invece, rappresentati dalla capacità, per l'Istituto, di "accompagnare" gli Enti territoriali nella complessiva riforma in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (decreti legislativi n. 118 del 2011 e n. 146

del 2014); azione, peraltro, già avviata in concreto dalla Sezione delle autonomie (Delibera n. 1 del 5 febbraio 2015).

Ciò in quanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici, finalizzata a realizzare una base conoscitiva unitaria in materia contabile, per i soggetti inclusi, a vario titolo, nel concetto di amministrazione pubblica, si connette direttamente al principio del coordinamento della finanza pubblica, fondamentale per il rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti, richiesto sia dall'ordinamento nazionale, che da quello comunitario.

Per la piena realizzazione della riforma e per la completa attuazione del principio del pareggio di bilancio (di cui al novellato art. 81 Cost. e alla legge n. 243/2012), presupposto indefettibile è che l'armonizzazione riguardi l'intero comparto pubblico, e, quindi, anche il bilancio dello Stato, condizione ineludibile per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali (sotto i profili finanziario, economico e patrimoniale), ed un efficace coordinamento della finanza pubblica, nonché per rispondere, con sempre maggiore compiutezza, alle verifiche disposte in ambito europeo.

Sul versante della finanza territoriale e locale, si è consolidata l'interlocuzione con gli organismi rappresentativi degli enti territoriali ed, in particolare, con la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, collaborazioni che vanno stabilizzandosi nel tempo come "tavoli permanenti".

Seguendo tale impostazione, la Corte ha ricercato collaborazioni operative con varie Istituzioni, per l'interscambio di informazioni,

esperienze e competenze professionali, e per potenziare gli strumenti operativi.

Un'azione sinergica, che trova le sue motivazioni anche nell'acuirsi dei fenomeni di *mala gestio* e nell'evolversi di sofisticati sistemi di elusione o di violazione delle regole.

E' stato, così, recentemente attivato, tra gli altri, un tavolo tecnico con l'Agenzia Nazionale anticorruzione, di grande valore strategico, oltre che operativo, per l'integrazione delle diverse competenze.

Mi avvio alla conclusione

Signor Presidente,

le crescenti difficoltà gestionali connesse al perdurare della crisi ed il ripetersi di fenomeni di *mala gestio* e di corruzione, che pensavamo di aver lasciato alle spalle, rischiano di incrinare, oggi, non solo il rapporto tra cittadini e classe dirigente del Paese, ma la stessa speranza di poter trarre dall'azione pubblica nuovo impulso per il ritorno su livelli di crescita soddisfacenti.

Il pericolo più serio per la collettività è una rassegnata assuefazione al malaffare, visto come un male senza rimedi.

Non possiamo permettere che questo accada.

Non possiamo lasciare che prenda forza l'idea di una società incapace di compiere scelte collettive, di perseguire, a livello di amministrazione pubblica, obiettivi concreti e di garantire un sistema di servizi efficiente e sostenibile.

E', pertanto, prioritario riorganizzare le strutture dello Stato, puntando a che queste rispondano, con rapidità e trasparenza, ai bisogni dei cittadini.

E' questo il metro su cui la Corte e noi tutti dovremo misurare il successo del nostro operato: rendere spedita e trasparente l'azione pubblica, vigilando sulla coerenza dei risultati con gli obiettivi proposti; intervenire sui comportamenti illeciti, fornendo risposte credibili alle attese dei cittadini, già fortemente provati dalle incertezze del difficile periodo che l'Italia e, più in generale, l'Europa sta attraversando.

* * *

Nel Suo messaggio al Parlamento, nel giorno del giuramento Ella ha auspicato, tra l'altro, "*...che negli uffici pubblici e nelle istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani...: il volto spensierato dei bambini, quello curioso dei ragazzi...*".

E' anche per loro che la Corte continuerà intensamente ad operare, per concorrere a costruire quell'Italia pulita, responsabile, onesta ed impegnata che i ragazzi oggi qui invitati idealmente rappresentano.