

**CERIMONIA DI
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022**

Guido Carlini
Presidente della Corte dei conti

Roma, 1° marzo 2022
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signore e Signori.

Desidero esprimere a nome mio e di tutta la Corte dei conti i più sentiti auguri, Signor Presidente, per il Suo nuovo settennato.

Celebriamo l'evento odierno in un momento in cui il nostro Paese, dopo una fase particolarmente critica, comincia a muovere i primi passi verso la ripresa, forte dell'incoraggiamento che Ella, Signor Presidente, ha saputo infondere con la Sua costante vicinanza.

L'attuale scenario è caratterizzato dal perdurare di incertezze e da nuovi problemi di ordine strutturale di ampio contesto, oggi strettamente collegati alle drammatiche tensioni geopolitiche che coinvolgono cittadini inermi, ai quali va la nostra solidarietà e vicinanza.

Nell'auspicio che al più presto possa essere ripristinato il rispetto dei fondamentali principi del diritto internazionale, il nostro Paese dovrà affrontare sfide inedite sia sul fronte dell'economia reale che della gestione dei conti pubblici.

Da un lato, si tratta di proseguire a ritmi sostenuti su quel sentiero che ha già consentito il recupero di una parte considerevole delle perdite di prodotto registrate nel 2020; dall'altro, di delineare un percorso di ordinata e graduale riconduzione delle dinamiche delle entrate e delle spese pubbliche dentro un quadro compatibile con la sostenibilità dell'elevato debito accumulato. Una sostenibilità che è, a un tempo, funzione e presupposto di uno sviluppo economico non soltanto più consistente, ma anche più durevole ed equo.

La realizzazione di una società veramente inclusiva si misura, infatti, in base alla qualità dei sistemi sanitari, di assistenza, di istruzione e formazione, all'accesso al lavoro, su cui è fondata la nostra Repubblica, alla sicurezza sui luoghi di lavoro, così che venga realizzato pienamente il godimento dei diritti civili, etico-sociali, economici e politici.

A fronte di ciò, è essenziale recuperare il senso più profondo della responsabilità e dei doveri di ciascuno di noi, come individui e appartenenti a una comunità, poiché non può esservi esercizio di diritti e libertà, in assenza di una visione etica, che comprenda anche la tutela della *res publica*.

Nell'offrire una panoramica dell'azione svolta nel corso del 2021, desidero soffermarmi su alcuni temi affrontati dalla Corte dei conti, nell'esercizio delle sue funzioni, anche alla luce dei più recenti interventi normativi.

Elementi informativi più approfonditi sulle attività svolte nello scorso anno sono illustrati nella Relazione scritta che oggi presentiamo, corredata da prospetti statistici, che evidenziano la celebrazione dei giudizi di competenza e l'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva nei tempi previsti dalla legge.

Con riguardo all'attività giurisdizionale, si evidenzia il consolidarsi di filoni interpretativi, che garantiscono, sul piano nomofilattico, un elevato grado di uniformità nell'applicazione del diritto sostanziale e, parallelamente, il formarsi di un novellato diritto processuale contabile, adesivo alle linee ermeneutiche del giudice di legittimità sugli istituti comuni.

La Corte si è impegnata a valorizzare l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, attenta, nei giudizi di responsabilità amministrativa e contabile, all'accertamento delle ipotesi di danno più significative e che spesso configurano sofisticate forme di aggressione alle pubbliche finanze, senza trascurare una particolare attenzione alla corretta

individuazione del nesso di causalità e dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale.

La pienezza del diritto alla tutela giudiziaria nell'ambito della previdenza pubblica è invece la finalità perseguita dalla Corte nella giurisdizione esclusiva in materia di pensioni a carico dello Stato.

Sempre alta, infatti, è l'attenzione del giudice contabile alle questioni più vicine alla vita dei cittadini, ai diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e a tutti gli strumenti del sistema previdenziale per far fronte alle esigenze della collettività.

L'entrata in vigore della legislazione cosiddetta emergenziale ha prodotto mutamenti nella definizione dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa, con particolare riguardo alla qualificazione del dolo in chiave penalistica e non più civilistica, e nella limitazione della colpa grave alle sole condotte omissive.

Come più volte evidenziato, in varie sedi, il disposto dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, che ha introdotto le anzidette disposizioni innovative, non appare del tutto coerente con il quadro disegnato dall'art. 22 del regolamento

comunitario, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (UE 2021/241), rubricato “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione”.

Il regolamento, infatti, stabilisce che, nell’attuare il dispositivo, gli Stati membri, in qualità di beneficiari, sono tenuti ad adottare tutte le opportune misure per la tutela degli interessi finanziari comunitari e per garantire un utilizzo dei fondi conforme al diritto dell’Unione e a quello nazionale applicabile.

Nella disciplina europea assumono centralità due aspetti correlati: quello della legalità finanziaria e quello di un sistema di controllo efficace ed efficiente, non disgiunto dai sistemi nazionali di gestione del bilancio, che assicurino strumenti che consentano la prevenzione, l’individuazione e la repressione delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interesse.

Pertanto, la limitazione della colpa grave alle sole condotte omissive, quale presupposto per la responsabilità erariale, non risulta coerente con il diritto dell’Unione europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale, agli articoli 3, 28, 81, 97, e comporta il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di “attenzione amministrativa” per l’oculata gestione delle risorse pubbliche.

Più in linea con il quadro normativo europeo e con l'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore interno potrebbe piuttosto risultare una specifica previsione normativa che individui i criteri per determinare quanta parte del rischio connesso alle attività gestionali debba rimanere a carico dell'apparato, e quanta a carico del dipendente.

Potrebbe, in tale direzione, configurarsi una più puntuale perimetrazione della colpa grave, così da realizzare un giusto equilibrio tra esigenze di semplificazione e di accelerazione dell'attività amministrativa e tutela delle finanze pubbliche, allineando i contenuti e l'ambito di operatività dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa a quelli di altre figure di responsabilità professionali, proprie delle forme di gestione di maggiore complessità.

Si potrebbe inoltre prevedere la rimodulazione dei presupposti per l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, rendendolo obbligatorio in presenza di specifiche circostanze quali, ad esempio, l'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno.

Ciò nella ricerca di un equilibrio tale da rendere la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di

disincentivo, come più volte ha auspicato la Corte costituzionale.

A garanzia dell'uso corretto del denaro di tutti i cittadini sia del nostro Paese che dell'Unione, assume centralità l'obbligatorietà dell'azione di danno intestata al Pubblico Ministero contabile, chiamato a intercettare condotte illecite pregiudizievoli per l'erario, che recano un grave *vulnus* alla capacità dell'amministrazione di rendere effettivi per i cittadini i diritti sociali, quali quelli alla salute, all'istruzione e al lavoro.

Vanno quindi incrementate le iniziative per assicurare la prevenzione e il contrasto alle attività illecite a danno dei finanziamenti pubblici comunitari, e anche nazionali, a essi collegati.

Operano già in tale direzione organismi nazionali ed europei con i quali la Corte dei conti, anche nelle sue articolazioni di controllo centrali e regionali, tradizionalmente intrattiene una collaborazione rafforzata per il contrasto alle irregolarità e alle frodi, lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Si tratta di un sistema che più che mai ha bisogno di poggiare su una "robusta impalcatura", che metta in circolarità

informazioni, dati e nozioni, in modo chiaro e trasparente, al fine di favorire interpretazioni concordi da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Le funzioni della Corte dei conti concorrono sinergicamente ad affermarne il ruolo di garante della legalità finanziaria, in sintonia con l'orientamento al risultato che, già da anni, risponde ai principi di imparzialità e di buon andamento scolpiti dall'art. 97 della Costituzione e in conformità del diritto dell'Unione europea.

L'azione di controllo si è adeguata al mutato scenario indotto dalla pandemia da Covid-19, che ha inciso su molti e significativi aspetti economici e amministrativi, anche a livello locale, nonché dai finanziamenti dell'Unione europea, aprendo nuovi ambiti di indagine.

Nell'attuazione del PNRR, infatti, è coinvolto, su tutto il territorio nazionale, un rilevante numero di enti, sui quali prosegue, con sempre maggiore intensità, l'attività di controllo.

In tale contesto, oltre al controllo preventivo di legittimità, che ha trovato esplicita conferma nel decreto-legge n. 77 del 2021 (art. 9, c. 3) e nella giurisprudenza, assumono e assumeranno sempre più ampio rilievo i controlli sulla gestione

e l'attività di referto al Parlamento, questi ultimi avvalorati dalla previsione di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR (art. 7, c. 7, del citato decreto-legge n. 77 del 2021) e dal raccordo con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea.

La necessità di celerità e snellimento delle procedure ispiratrice di tali norme si concilia perfettamente con le esigenze di legalità a fondamento del controllo preventivo, che ha, tra l'altro, funzione conformativa dell'azione amministrativa e non la rallenta, ma può semmai ingenerare effetti positivi, attraverso la tempestiva individuazione delle illegittimità.

L'intensificazione dei controlli successivi affidati alla magistratura contabile sull'uso delle risorse, sull'attuazione finanziaria e concreta dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività e della qualità dei risultati, ben si accorda con il carattere degli interventi che emergono dal PNRR, dichiaratamente rivolti a sostenere la rapida ripresa degli investimenti, agevolata da un contesto regolamentare più favorevole alla crescita del Paese.

Il controllo sulla gestione risponde alle esigenze di "prossimità" rispetto all'azione amministrativa e, nel fornire

elementi utili all'agire non necessariamente al termine della gestione, ma anche "in corso di esercizio", pone le amministrazioni in condizione di rimuovere con sollecitudine le patologie riscontrate, per addivenire a una efficace utilizzazione delle risorse pubbliche.

Più incisive forme di controllo concomitante, che accentuano il ruolo di ausilio e di sprone nei confronti delle pubbliche amministrazioni, sono ora a disposizione della Corte, nell'attività di verifica e di valutazione dell'attuazione dei programmi di spesa.

La valorizzazione delle sinergie, apportate da una flessibile articolazione del controllo tra le diverse sezioni centrali e regionali, consente all'Istituto valutazioni a tutto tondo sulla gestione e sulla effettiva sostenibilità finanziaria del bilancio, per fornire una risposta unitaria alle esigenze di corretta spendita delle risorse pubbliche, in linea con le indicazioni dell'Unione europea.

In tale ambito, acquisiscono ulteriore rilevanza i giudizi di parificazione sul rendiconto dello Stato e delle Regioni, i quali costituiscono la sede naturale per il raccordo degli esiti delle attività di controllo e per la verifica dei risultati di amministrazione, nel pieno esplicarsi del ruolo affidato alla

Corte dei conti, quale garante dell'unità economica della Repubblica e quale magistratura a tutela di taluni interessi adespoti, fra cui, in particolare, quelli alla sana gestione finanziaria e al buon andamento.

La presenza della Corte dei conti come organo ausiliario dello Stato comunità, oltre che dello Stato ordinamento, si esprime nelle più svariate forme di supporto e dialogo non solo con il Governo e le Assemblee legislative, ma anche con il sistema delle Autonomie, grazie alla presenza sul territorio delle Sezioni regionali di controllo, che costituiscono preziosi terminali di prossimità della nostra struttura a rete.

Sempre più intensa è l'attività di referto della Corte al Parlamento e agli organi rappresentativi regionali, mediante le periodiche relazioni, nonché le audizioni e le memorie sulle proposte di legge all'esame delle assemblee legislative.

Il legislatore è di recente intervenuto (art. 46, legge n. 238 del 2021) anche sulla funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi allo stesso complementari.

Come già avviene nell'attività consultiva sinora esercitata (art. 7, legge n. 131 del 2003), tale funzione va svolta dalla Corte,

in qualità di organo ausiliario imparziale e terzo dello Stato ordinamento, in linea con la lettura costituzionalmente orientata delle norme e, quindi, evitando, da un lato, le interferenze con le funzioni di controllo e giurisdizionali, e dall'altro, l'ingerenza nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni.

Lo sguardo della Corte è come di consueto rivolto al livello e alla qualità dei servizi ai cittadini, innanzitutto in ambito sanitario, all'efficienza e all'equità del sistema tributario, alla efficace ed efficiente gestione dei beni pubblici.

Ciò nella consapevolezza, come ricordato dalla Corte costituzionale, che il bilancio è un bene pubblico e come tale da tutelare, non potendo sottacersi che la questione dell'entità, ma soprattutto della qualità della spesa pubblica nel nostro Paese, è sempre stata al centro dell'attenzione dei cittadini, prima ancora che della magistratura.

Spendere bene e nel rispetto della legalità finanziaria è essenziale, se non si vuole correre il rischio di mettere in discussione la credibilità delle stesse Istituzioni e il patto implicito con i cittadini e le comunità che, a fronte del prelievo fiscale, hanno diritto alla piena realizzazione dell'eguaglianza

sostanziale a cui deve sempre tendere la Repubblica, come affermato dalla Costituzione.

Per questo è sempre più importante incoraggiare la cultura della legalità a tutti i livelli e nelle più svariate sedi, da un lato, attraverso il rafforzamento del sistema dei controlli esterni e interni, dall'altro, mediante strumenti che consentano di intercettare in modo tempestivo i fenomeni di distrazione, sprechi, *mala gestio* delle risorse pubbliche.

Fenomeni che, come è reso evidente dalla giurisprudenza della Corte dei conti, vedono spesso coinvolti soggetti, pubblici e privati, per mezzo dei quali si attuano gli investimenti, si promuove lo sviluppo economico e sociale, si incentivano le attività economiche e, più in generale, vengono realizzati gli obiettivi delle politiche pubbliche.

Essenziale diventa quindi la leale collaborazione con le amministrazioni, che direttamente o mediante i trasferimenti ad altri soggetti, anche privati, sono chiamate a gestire le risorse, onde individuare le aree critiche che possono ostacolare il pieno conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di coesione economica, sociale e territoriale, che sono alla base dell'ordinamento interno e dell'Unione europea.

In tale contesto, la Corte dei conti cura tradizionalmente l'organizzazione di numerose iniziative seminariali, di studio e convegnistiche realizzate, anche in modalità da remoto, insieme ad altre magistrature, istituzioni e al mondo accademico, per favorire un confronto interdisciplinare su questioni di grande attualità.

Tra le tante ha assunto rilievo il 66° Convegno di studi amministrativi, organizzato a Varenna dalla Corte dei conti, insieme con la Provincia di Lecco, dedicato alla transizione ecologica, all'innovazione digitale e all'inclusione sociale.

Anche la collaborazione istituzionale con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome è ulteriormente proseguita, con la congiunta promozione del Seminario sui controlli intestati alle competenti Sezioni regionali, che ha reso possibile il proficuo confronto tra esponenti delle amministrazioni regionali, della magistratura contabile e del mondo accademico.

Nell'alveo del costante dialogo tra il nostro Istituto e la Consulta, è stato realizzato un ciclo di incontri con i Giudici costituzionali, nella forma di *lectio magistralis*, su temi all'attenzione della giurisprudenza e della dottrina.

Come ricordato di recente da Ella, Signor Presidente, l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura vanno salvaguardate, anche valorizzando le professionalità e superando logiche di appartenenza che, per dettato costituzionale, devono restare estranee all'Ordine giudiziario.

In tale ambito, desta qualche preoccupazione in termini di adeguatezza l'attuale normativa riguardante la composizione e le attribuzioni del Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

La disciplina introdotta con la legge n. 15 del 2009 ha infatti limitato le competenze del Consiglio e ha ridotto il numero dei componenti togati, facendo venire meno il necessario rapporto di proporzionalità numerica con la componente laica, a differenza di quanto previsto per gli organi di autogoverno delle altre magistrature.

Non è ulteriormente rinviabile la rivisitazione di tale normativa, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul tema (sentenze n. 16 del 2011 e n. 257 del 2017).

Nei prossimi mesi, la Corte dei conti celebrerà 160 anni dal suo insediamento a Torino e, come allora, ha davanti a sé un orizzonte ricco di sfide e processi di cambiamento.

Siamo pronti a fare la nostra parte per contribuire a rafforzare il sentimento di fiducia dei cittadini nelle Istituzioni.

Non faremo mancare la leale collaborazione al Parlamento e al Governo nell'esprimere, come previsto dalla legge, il parere sulle riforme che possano riguardare anche la Corte dei conti, nel rispetto delle garanzie e del ruolo che la Costituzione assegna alla nostra Istituzione.

Colgo 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 abnegazione con cui ciascuno svolge la propria attività, anche nei momenti difficili degli ultimi tempi.

Il mio ringraziamento va anche a tutte le donne e gli uomini delle Forze dell'Ordine, per la collaborazione e la dedizione profuse quotidianamente; parimenti ringrazio le Forze Armate e, in special modo, la Sanità militare per il supporto costantemente offerto durante il periodo pandemico.

Signor Presidente, al mio rinnovato senso di gratitudine, per la Sua presenza e per avermi ascoltato, si unisce quello del Procuratore generale e del Collegio, qui presente, che è

rappresentativo di ogni articolazione della Corte e di tutte le qualifiche magistratuali, a testimonianza dell'unità dell'Istituto.

Ringrazio tutti Voi, Signore e Signori, per essere stati presenti oggi e per l'attenzione prestata.