



CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2024

Guido Carlino  
Presidente della Corte dei conti



Roma, 13 febbraio 2024  
Aula delle Sezioni riunite





# CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024**

Guido Carlino  
Presidente della Corte dei conti

Roma, 13 febbraio 2024  
Aula delle Sezioni riunite

Signor Presidente della Repubblica, sono lieto di porgerLe il mio deferente saluto.

Certo di interpretare il sentimento unanime della Corte dei conti, esprimo i più sinceri sensi di viva gratitudine per aver voluto onorare con la Sua presenza questa cerimonia, a testimonianza della particolare attenzione che Ella rivolge ai temi di questo settore della Giustizia.

Il mio benvenuto va a tutte le Autorità e ai Colleghi delle altre Magistrature, che ringrazio per aver accolto l'invito a partecipare all'odierna cerimonia.

Unitamente al mio saluto, formulo i più sentiti auguri di buon lavoro al Procuratore generale, che ha assunto di recente questo impegnativo incarico, e ai componenti del Consiglio di presidenza eletti per la nuova consiliatura.

Porgo, inoltre, un cordiale saluto al Presidente del Consiglio nazionale forense, nonché ai magistrati e al personale amministrativo tutto della Corte dei conti.

\*\*\*

Il contesto in cui celebriamo l'evento odierno si presenta ancora piuttosto instabile, turbato da crisi e conflitti, i cui effetti potranno riflettersi anche sul sistema economico e sociale.

Rivolgo un commosso pensiero alle popolazioni travolte dalle guerre ancora in atto in molte parti del mondo e alle tante, troppe vittime che hanno causato.

Confidiamo nel contributo delle diplomazie e delle organizzazioni sovranazionali per approdare a una pace giusta e duratura.

Sono convinto che per incoraggiare una reale coscienza collettiva e solidale, ancorata a valori etici sui quali costruire il vivere comune, sia d'aiuto stimolare la cultura dei diritti e della legalità.

Il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà è il pilastro di una comunità unita e forte.

Come Lei, Signor Presidente, ha saggiamente ricordato nel suo messaggio di fine anno *"la forza della Repubblica è la sua unità"*.

\*\*\*

Non sono semplici le prove che il nostro Paese è chiamato ad affrontare in uno scenario geopolitico ed economico aggravato da nuove incertezze.

In tale quadro, la gestione della politica economica si trova davanti a nuove sfide, sia sul fronte dell'economia reale che della gestione dei conti pubblici.

Spinte ed esigenze diverse, sapientemente bilanciate, devono garantire un percorso di riequilibrio dei conti e un graduale rientro del rapporto debito - Pil.

Occorrono misure che, nel dare una risposta alle necessità di famiglie e imprese, assicurino un'ordinata e progressiva riconduzione delle dinamiche delle entrate e delle spese entro una cornice compatibile con la sostenibilità dell'elevato debito; sostenibilità che è presupposto di uno sviluppo economico più consistente e durevole, oltre che equo, inclusivo e attento alle future generazioni.

Per garantire la crescita e ridurre le disparità, uno stimolo allo sviluppo e alla coesione territoriale sarà offerto dalla piena attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), oltre che dalla realizzazione dei progetti finanziati da fondi nazionali ed eurounitari, in un contesto in cui le politiche pubbliche devono soddisfare le esigenze attuali dei cittadini e corrispondere a quelle emergenti, connesse alla costante evoluzione tecnologica e ai cambiamenti ambientali e climatici.

\*\*\*

L'apertura dell'anno giudiziario offre l'occasione di fare il punto sull'attività della magistratura contabile, analiticamente illustrata nella Relazione, oggi presentata, sui risultati conseguiti nello svolgimento delle diverse funzioni.

In questa sede desidero soltanto condividere alcune riflessioni.

Ricorre quest'anno il trentennio dalla promulgazione delle leggi 19 e 20 del 1994, che hanno prodotto rilevanti riflessi, molti dei quali ancora attuali, sulle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti.

La situazione contingente di quegli anni rendeva necessaria un'azione della magistratura contabile adeguata alla mutata realtà organizzativa delle pubbliche amministrazioni e funzionale al contrasto agli episodi di *mala gestio* che si erano diffusamente manifestati.

In linea con la centralità del cittadino, valorizzata dalla Carta fondamentale, diventava obiettivo imprescindibile dell'azione amministrativa erogare servizi effettivamente rispondenti alle esigenze delle comunità.

Il concetto di legalità, connesso all'osservanza delle norme, si apriva, dunque, anche alla cultura del risultato.

Il nostro Istituto, inserito nel sistema costituzionale, ha saputo cogliere le esigenze individuate dal legislatore, attuando le riforme approvate, sempre nel solco della perdurante modernità e attualità dell'intuizione dei Costituenti di favorire la naturale integrazione e concentrazione di variegate funzioni in una speciale magistratura.

Non può tuttavia sottacersi che, dopo le riforme del 1994, l'ambito delle attribuzioni giurisdizionali e di controllo della Corte ha costituito oggetto di ulteriori e numerosi provvedimenti normativi, spesso avviati con decretazione d'urgenza che, sovrapponendosi all'originario tessuto legislativo, ne hanno indebolito l'iniziale organicità.

Da qui le istanze di interventi razionali, che rispondano effettivamente alle esigenze di certezza giuridica e di coerenza ordinamentale manifestate dagli operatori del diritto, dalle amministrazioni controllate e dalla stessa magistratura contabile.

Sono infatti all'orizzonte significative riforme previste nel PNRR, tra le quali, fondamentali nell'ottica della Corte, quelle della Pubblica Amministrazione e della contabilità pubblica.

Il che rende auspicabile fornire alle funzioni di controllo, come già avvenuto per le funzioni giurisdizionali, un assetto



procedurale in linea con gli standard internazionali in materia di *audit* del settore pubblico.

Peraltro, anche per le funzioni giurisdizionali emergono sollecitazioni per una più puntuale perimetrazione degli istituti di diritto sostanziale, in funzione di una maggior garanzia per i destinatari dell'azione giudiziaria.

La Corte, con spirito di leale collaborazione con le Istituzioni titolari della rappresentanza politica, con cui auspica di mantenere vivo il dialogo proficuo che ha da sempre contraddistinto le interlocuzioni, intende fornire il proprio contributo tecnico per concorrere alla realizzazione di questi obiettivi sfidanti, ritenendo quanto mai attuale la disposizione che subordina l'adozione di riforme funzionali al previo parere delle Sezioni riunite (art. 1, R.D.L. n. 273/1939).

Infatti, soprattutto nelle materie più complesse e che impingono su funzioni costituzionalmente garantite, è opportuno che le riforme vadano condivise e formulate con gradualità, come è avvenuto, ad esempio, per la redazione del Codice di giustizia contabile.

In quell'occasione, sono state recepite e hanno trovato sintesi le esigenze di ricognizione e aggiornamento della disciplina processuale manifestate dalla stessa magistratura

contabile, con un apporto ampio, plurale e condiviso di esperti esterni, rappresentanti delle Istituzioni, Avvocati dello Stato e del libero foro.

Da quello schema organizzativo (sovrapponibile al modello utilizzato per i Codici del processo amministrativo e dei contratti pubblici) è possibile trarre ispirazione per affrontare importanti e complesse riforme, rispettose della collocazione costituzionale della Corte dei conti e degli obiettivi che nella cornice costituzionale ed eurounitaria l'Istituto è chiamato a perseguire.

\*\*\*

La Corte dei conti rende un servizio al Paese e alla collettività, con la sua organizzazione centrale e territoriale, che trova linfa vitale nel patrimonio di storia e di esperienza acquisito nel tempo.

Un servizio, il nostro, posto a difesa della legalità finanziaria che assicura il presidio di buona amministrazione e di tutela dei diritti dei cittadini, premessa di migliore convivenza civile e garanzia di progresso economico e sociale.

La ben collaudata esperienza istituzionale della magistratura contabile si esprime nel virtuoso intreccio delle

funzioni di controllo e giurisdizionali, radicate saldamente nel tessuto costituzionale.

Una “pluralità di anime”, dunque, che consente al nostro Istituto di essere sempre al passo con i tempi e di rafforzare il proprio ancoraggio alla tutela dei diritti civili e sociali, la cui uniforme attuazione è estesa all’intero territorio nazionale.

Assume particolare rilievo, a tal fine, la funzione nomofilattica svolta dalle Sezioni riunite della Corte dei conti che garantiscono, in sede giurisdizionale, *“l’uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e delle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile”* (art. 11, Codice giustizia contabile) e, in sede di controllo, *“la coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica”* (art. 17, decreto-legge 3 agosto 2009 n. 78, conv. in legge 3 agosto 2009 n. 102).

Nel sistema delle garanzie risulta poi fondamentale il dialogo tra le giurisdizioni che consente di conferire effettività alla tutela dei diritti affidati ai vari plessi giurisdizionali, nel quadro del principio di unità della giurisdizione.

\*\*\*

Il sistema dei controlli, esterno e neutrale, svolto in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta

in volta perseguiti dall'amministrazione, è finalizzato alla verifica della legalità dell'azione amministrativa e al mantenimento degli equilibri di bilancio, della regolarità dei conti e della loro coerenza con i principi normativi che ne regolano la gestione.

Le funzioni di controllo si collocano, come più volte affermato dalla Consulta, nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione), che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost., sentenze n. 267 del 2006, n. 179 del 2007, n. 37 del 2011, n. 198 del 2012 e n. 60 del 2013).

In tale ottica si pone la complessa attività svolta dalle Sezioni riunite in sede di controllo che - tra le molteplici attribuzioni alle stesse affidate - hanno provveduto alla redazione dei referti semestrali sullo stato di attuazione del PNRR, finalizzati alla disamina degli aspetti generali e di struttura complessiva del Piano, nonché alla verifica del progresso delle iniziative di riforma e investimento sotto il

profilo amministrativo e finanziario, in rapporto alle scadenze temporali concordate.

I controlli garantiscono il buon andamento complessivo dell'amministrazione, chiamata a rispondere *“effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., che è quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”* (sentenza n. 29 del 1995 della Consulta).

Le attività di controllo sulla gestione, svolgendo una funzione acceleratoria e propulsiva dell'azione amministrativa, verificano correttezza, tempestività ed efficace utilizzo delle risorse disponibili.

Hanno l'intento di stimolare il miglioramento della funzione amministrativa e di promuovere la rapida realizzazione degli interventi, innescando, ove necessario, doverose misure di autotutela o percorsi autocorrettivi.

Attraverso l'esperienza nel controllo sulla gestione si è colta l'importanza di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, la prevenzione dei conflitti di interesse e la verifica dei momenti procedurali più esposti a situazioni di rischio per la legalità, ivi compresa quella finanziaria.

Tali obiettivi hanno caratterizzato l'attività di controllo sulla gestione svolta, in sede centrale e regionale, anche sugli

interventi finanziati con le risorse provenienti dai fondi del PNRR.

Risponde alle esigenze di “prossimità”, rispetto all’azione amministrativa, il controllo sulla gestione eseguito in corso di esercizio, che può essere declinato anche con le forme e gli effetti del controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti di sostegno e rilancio dell’economia nazionale.

L’implementazione nel tempo del controllo sulla gestione non ha ridotto il rilievo del controllo preventivo di legittimità.

Tale perdurante rilevanza è dimostrata dalla costante crescita del numero di atti sottoposti al suo esame.

Solo a titolo di esempio, dai dati esposti nella Relazione si evince che nel 2023, con un notevole incremento rispetto ai precedenti anni e in tempi decisamente inferiori al termine legale, sono stati esaminati, in sede di controllo preventivo di legittimità, circa ventimila provvedimenti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, di cui quasi millecinquecento relativi all’attuazione del PNRR.

Gli esiti del controllo, anche in sede regionale, offrono alle assemblee legislative e alle amministrazioni il contributo più ampio possibile di conoscenza e di valutazione della finanza

pubblica, del ciclo di bilancio, della gestione delle risorse pubbliche di provenienza statale ed eurounitaria.

In questo si esprime la funzione ausiliaria della Corte dei conti, resa ancora più evidente nell'ambito delle audizioni parlamentari, dei giudizi di parificazione dei rendiconti dello Stato e delle Regioni, dell'attività di referto, ivi compresa quella relativa alle tecniche di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Ed è proprio nell'ambito dei giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni che appare particolarmente rilevante l'attività svolta dalle Sezioni regionali di controllo nel sottoporre al Giudice delle leggi plurime disposizioni in materia finanziaria e contabile, con riferimento all'obbligo di copertura della spesa e di equilibrio e sana gestione finanziaria, secondo i parametri di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione (Corte cost. sentenza n. 224 del 2023).

Hanno impegnato la Corte dei conti, in sede centrale e regionale, anche i nuovi controlli in materia di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni da parte di amministrazioni, società ed enti pubblici. Tali controlli sono particolarmente efficaci per contrastare deprecabili deviazioni

dall'interesse collettivo e arginare inefficienze e scarsa trasparenza nelle gestioni pubbliche.

È stato ulteriormente esteso il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, con l'assoggettamento al controllo di enti o società partecipate di nuova costituzione (art. 12, legge n. 259/1958).

L'attività consultiva in materia di interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, svolta in sede centrale e regionale, ha dato luogo all'emissione di ben duecentottanta pareri relativi a questioni di carattere generale, con esclusione di ogni valutazione di atti o casi specifici, che determinerebbe una non consentita ingerenza della Corte nella concreta attività degli enti.

In tutte le funzioni consultive, come in quelle di controllo, la Corte deve, infatti, operare con imparzialità, indipendenza e terzietà, rimanendo preclusa, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione, qualsivoglia attività di compartecipazione all'amministrazione attiva.

\*\*\*

Il patrimonio di diretta conoscenza e sensibilità sulle questioni di natura finanziaria e contabile arricchisce anche le funzioni giurisdizionali.



Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano la responsabilità amministrativa, le norme contenute nella legge n. 20 del 1994 rispondono tuttora alla finalità di determinare quanta parte del rischio dell'attività amministrativa debba restare a carico dell'apparato pubblico e quanta a carico del dipendente.

Le riforme degli anni Novanta hanno accentuato la natura "personale" della responsabilità, con la conseguente esclusione di una generale trasmissione agli eredi.

Sono stati, inoltre, introdotti profili innovativi e peculiari, tra cui l'obbligo di valutare i vantaggi conseguiti dall'amministrazione o dalle comunità amministrate che, unitamente al preesistente potere di riduzione dell'addebito, consente di mitigare l'importo delle condanne per danno erariale.

L'attuale assetto normativo, arricchito dall'elaborazione giurisprudenziale, garantisce, con la limitazione della responsabilità alle sole ipotesi di dolo o colpa grave, un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti e amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo, come più volte affermato dalla Corte costituzionale sin dal 1998 con la sentenza n. 371.

Si è, dunque, approdati a una concezione della colpa grave “in concreto”, in cui si tiene conto dell’esigibilità della condotta dei convenuti in giudizio, ai quali non si può imputare di aver mancato in ciò che non era nelle loro possibilità.

In linea con tale concezione e nel più rigoroso rispetto del principio di legalità appaiono, pertanto, apprezzabili le norme contenute nel Codice dei contratti pubblici (art. 2, comma 3, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) e nel decreto legislativo n. 149 del 2022 (art. 8, comma 1), che prevedono una più puntuale perimetrazione della colpa grave, recependo gli approdi interpretativi della dottrina e della giurisprudenza.

Il delineato sistema delle garanzie, unitamente alla perimetrazione normativa dell’elemento psicologico, sembrerebbe rendere non necessaria la ulteriore proroga del cosiddetto “scudo erariale” (finalizzato a escludere le condotte attive dall’ambito di applicazione della colpa grave), introdotto in via eccezionale nel periodo pandemico per porre un rimedio alla “paura della firma” (art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120 e s.m.i.).

\*\*\*

L'evoluzione delle forme organizzative della pubblica amministrazione ha comportato nel tempo l'estensione dell'ambito della giurisdizione contabile.

Ciò al fine di intercettare anche le condotte illecite dei privati, i quali, gestendo o utilizzando erogazioni pubbliche, partecipano all'attuazione delle politiche socioeconomiche, di incentivazione e di sviluppo.

Soprattutto negli ultimi anni, l'attenzione si è concentrata sulle gestioni attribuite a soggetti esterni alle pubbliche amministrazioni, come nei casi, ad esempio, di concessione di beni e servizi o di svolgimento di attività nell'ambito di programmi di intervento pubblico.

Gli obiettivi di innovazione tecnologica, di risparmio energetico, di incentivo alle attività agricole e imprenditoriali sono, infatti, ormai conseguiti mediante la diffusa partecipazione anche di soggetti privati.

Alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica si è accompagnata, quindi, la crescente complessità delle fattispecie di danno sottoposte ai collegi giudicanti.

Nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali la Corte dei conti, attenta ai cambiamenti in atto in ambito economico e sociale, ha definito i processi nella materia della responsabilità

amministrativa e in quella pensionistica nel pieno rispetto dei termini di ragionevole durata previsti dalla legge n. 89 del 2001.

L'analisi dei dati delle Sezioni giurisdizionali evidenzia, per i giudizi di responsabilità e di conto, una sostanziale continuità rispetto al precedente anno; quanto a quelli pensionistici si registra un evidente smaltimento dell'arretrato che consente ormai ai Giudici monocratici delle Sezioni giurisdizionali di definire i giudizi secondo la tempistica codicistica ispirata al rito del lavoro.

\*\*\*

L'Istituto è consapevole della centralità della formazione continua del personale di magistratura e amministrativo, svolta attraverso incontri e iniziative seminariali dalla "Scuola di alta formazione della Corte dei conti", che promuove, altresì, l'approfondimento delle materie di contabilità pubblica, anche mediante i rapporti con le Università e gli altri Istituti di formazione e istruzione.

La Corte dei conti, nell'anno trascorso, ha considerevolmente accresciuto il proprio impegno nelle attività internazionali, operando in seno ai tradizionali organismi nei quali si articola l'azione delle Istituzioni Superiori di Controllo e dimostrandosi particolarmente attiva e propositiva in contesti

più agili e innovativi, come ad esempio quelli correlati a gruppi di lavoro finalizzati al raggiungimento di obiettivi di progetto.

\*\*\*

Con l'intento di semplificare e accelerare i processi decisionali, la Corte investe regolarmente nei sistemi informativi a supporto delle funzioni istituzionali, anche promuovendo soluzioni innovative, come in dettaglio descritte nella Relazione.

La sicurezza informatica riveste un ruolo fondamentale, in quanto garantisce disponibilità, integrità e riservatezza delle informazioni, nonché resilienza dei servizi e del funzionamento complessivo dell'organizzazione.

Nel 2023 è proseguito con costanza il percorso verso la digitalizzazione della giustizia contabile (art. 6 c.g.c.), nel rispetto dei principi del giusto processo e di effettività della tutela giurisdizionale.

Significativa appare, inoltre, la valorizzazione dei margini di autonomia organizzativo-finanziaria, riconosciuta di recente dal legislatore (art. 20, commi 32 e 33, legge 30 dicembre 2023, n. 213). Ciò al fine di garantire il migliore ed efficiente svolgimento delle funzioni intestate alla magistratura contabile, in linea con la dichiarazione INTOSAI di Lima del 2007, recepita dall'Assemblea

generale dell'ONU sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche.

\*\*\*

Autonomia e indipendenza della magistratura costituiscono presidi indispensabili per assicurare la qualità del servizio reso al Paese e rappresentano una garanzia essenziale per i cittadini, così come è imprescindibile il rispetto dell'etica pubblica che impone di esercitare le delicate funzioni magistratuali con equilibrio, sobrietà, ragionevolezza e un radicato senso delle istituzioni.

\*\*\*

Nel concludere le mie considerazioni, vorrei far giungere a tutto il personale della Corte, di magistratura e amministrativo, il mio ringraziamento per la dedizione dimostrata e il continuo impegno profuso nell'assolvimento dei compiti, con spirito costruttivo e propositivo.

Grazie al supporto di tutti, la nostra magistratura ha la possibilità di operare bene in un contesto in continua evoluzione, raggiungendo gli obiettivi istituzionali a garanzia della legalità dell'azione amministrativa e del corretto uso delle risorse pubbliche, nell'interesse dei cittadini.

Esprimo la mia riconoscenza alle Forze dell'Ordine per la collaborazione prestata a beneficio dell'ottimale svolgimento delle funzioni del nostro Istituto.

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

Signor Presidente della Repubblica, ritengo doveroso assicurare che la Corte dei conti è ben consapevole del rilievo sociale delle sue funzioni e intende rispondere con rigore e tempestività alle aspettative dei cittadini, adeguandosi alle esigenze connesse all'evoluzione dei tempi e rimanendo sempre fedele alla sua missione costituzionalmente sancita.

Mi consenta, Signor Presidente, di rinnovarLe il mio ringraziamento per avere accolto il nostro invito.

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



CORTE DEI CONTI



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

