

*Purtroppo per un'improvvisa indisposizione il Presidente della Repubblica non può prendere parte a questa Cerimonia.*

*A lui va il nostro più sentito augurio di una pronta guarigione.*

*È indelebile nel nostro animo il ricordo della celebrazione del 150° anno della Istituzione della Corte che il Presidente volle ospitare al Quirinale.*

*Come indelebile resterà nel nostro animo l'insegnamento di quell' "equità civile" che Egli ci ha trasmesso.*

*Un saluto e un sentito ringraziamento rivolgo, altresì, ai rappresentanti del Senato e della Camera ed al Presidente della Corte Costituzionale, il Prof. Franco Gallo, che da poco ha assunto l'incarico di Presidente della Corte Costituzionale.*

*Rivolgo un deferente saluto ed un sentito ringraziamento a tutte le altre Autorità, ai giudici della Corte Costituzionale qui presenti, con i quali pure ci uniscono particolari e personali legami, ai rappresentanti tutti del Governo e a tutte le Autorità religiose, civili, militari, ai vertici delle magistrature tra cui il neo Presidente del Consiglio di Stato.*

*A tutti il mio grazie più sentito.*

1. L'anno che si è da poco concluso è stato caratterizzato da interventi correttivi del disavanzo pubblico di notevoli dimensioni (oltre 100 miliardi di euro), articolati in una successione di provvedimenti via via sottoposti al vaglio del Parlamento e sui quali la Corte, nella sua funzione di organo ausiliario delle assemblee parlamentari, è stata più volte chiamata ad esprimersi.

Il percorso di riequilibrio dei conti pubblici si presenta però ancora lungo e non privo di impegni gravosi.

Il rafforzamento delle politiche di revisione della spesa pubblica e di riduzione dell'area dell'evasione fiscale - i fronti sui quali, in particolare, la Corte ha ritenuto e ritiene che debba ancora essere concentrata la strategia di intervento - deve produrre, nel medio periodo, il mantenimento di avanzi di bilancio in grado di garantire il rispetto del percorso di rientro del debito pubblico concordato a livello comunitario.

Non compete, naturalmente, alla Corte pronunciarsi sugli obiettivi programmatici e sulle strategie di riequilibrio che Governo e Parlamento ritengono di perseguire nell'orizzonte di breve e di medio periodo.

Ad essa, peraltro, nella sua funzione di Organo ausiliario di ambedue i soggetti, è assegnato il compito di esprimere valutazioni sull'efficacia degli strumenti prescelti, valutandone la capacità di conseguire gli effetti attesi.

Sulle politiche per il risanamento e per la crescita, la Corte ha, pertanto, avanzato, in più occasioni, osservazioni e suggerimenti intesi a migliorarne la validità e a correggere anche squilibri ed incongruenze che l'esperienza recente ha posto in evidenza.

In questo quadro, il ruolo che la Corte ha esercitato trova alimento nella conoscenza e nelle attività svolte da tutte le proprie articolazioni: esse, nel

loro complesso, consentono di garantire un monitoraggio delle gestioni finanziarie delle amministrazioni pubbliche, indispensabile per assicurare l'affidabilità delle scritture contabili del Paese e per verificare il rispetto del principio dell'equilibrio dei bilanci quale elevato al rango di principio costituzionale.

Il coinvolgimento diretto dell'Istituto nelle procedure di verifica dei conti pubblici, richiesto proprio per tali motivi dalle Autorità comunitarie, fa rientrare a pieno titolo la Corte tra gli attori posti a garanzia della tenuta delle regole di coesione dell'Unione economica e monetaria.

In tal senso vanno interpretate le più significative novità legislative introdotte nel 2012, entrambe volte all'ampliamento dei compiti dell'Istituto.

Due sono le innovazioni più significative:

- l'introduzione nella Carta costituzionale del detto principio dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni;
- la ridefinizione e il potenziamento del sistema dei controlli sulle autonomie locali.

2. Sui problemi economici e finanziari del Paese, i ripetuti interventi nelle sedi parlamentari e le analisi condotte da tutte le articolazioni dell'Istituto nello svolgimento delle funzioni di controllo, riflettono la continuità di una linea della Corte che si è andata arricchendo ed aggiornando via via che nuovi eventi internazionali ed interni venivano a maturazione, ma conservando un chiaro filo conduttore.

L'urgenza del riequilibrio dei conti pubblici secondo un percorso concordato in sede europea – e ulteriormente rafforzato dalla detta costituzionalizzazione dell'obbligo dell'equilibrio dei bilanci – ha posto in

chiara evidenza le difficoltà di gestione del bilancio pubblico in condizioni di duratura stagnazione del prodotto interno lordo.

L'asimmetria temporale tra gli effetti restrittivi prodotti dalle ripetute manovre di riduzione del disavanzo e l'impatto positivo sulla crescita degli interventi di sostegno dell'economia e delle riforme, genera un equilibrio fragile, con il rischio di una rincorsa incompiuta degli obiettivi di finanza pubblica.

In un periodo di tempo breve e con l'urgenza di corrispondere alle richieste dell'Europa, i margini limitati di riqualificazione della spesa pubblica hanno reso necessario, dunque, un ricorso ad aumenti del prelievo tributario, forzando una pressione fiscale già fuori linea nel confronto europeo e favorendo le condizioni per ulteriori effetti recessivi; la pur comprovata maggiore efficacia delle misure di contenimento della spesa pubblica non ha, inoltre, consentito, in presenza di un profilo di flessione del prodotto, la riduzione dell'incidenza delle spese totali sul PIL, che resta al di sopra dei livelli pre-crisi.

Il pericolo di un avvitamento, connesso alla composizione, più che alle dimensioni, delle manovre correttive del disavanzo, è stato tempestivamente e ripetutamente segnalato dalla Corte che ha molto insistito, nelle proprie analisi, sulla necessità di puntare in ogni modo sui fattori in grado di favorire il recupero di livelli di crescita economica più elevati. Ma con la consapevolezza del lungo tempo necessario per riassorbire il vuoto di prodotto generato dalla crisi.

Gli interventi di contenimento della spesa si sono rivelati efficaci nel limitare le dinamiche di breve periodo: la spesa pubblica complessiva, al netto degli interessi sul debito, si è ridotta, nell'ultimo triennio, di oltre l'1

per cento, a fronte dell'aumento di poco meno del 10 per cento che aveva ancora segnato il triennio 2007-2009.

Ma ciò è avvenuto con effetti non sempre condivisi nella composizione della spesa e con interventi non sempre adeguatamente selettivi.

L'impostazione deve, dunque, essere ripensata in funzione di un obiettivo di più lungo periodo, che non può non investire la questione della misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

La linea della Corte è stata univoca lungo l'intero arco della strategia di risanamento: l'azione di riequilibrio dei conti pubblici – nonchè essere espressione di un solenne impegno europeo – costituisce non solo una preconditione perchè l'Italia possa riprendere il cammino della crescita economica, ma è essa stessa un fattore di crescita.

Al nuovo Parlamento e al nuovo Governo spetta il compito di esplorare – restando all'interno del sentiero di risanamento che conduce al pareggio di bilancio di cui si è detto – le azioni in grado di generare una più equilibrata composizione di entrate e spese, una volta superata l'emergenza finanziaria.

In questa occasione sia però consentito ricordare che la Corte ha avuto modo, nei suoi documenti, di avanzare valutazioni su quelli che appaiono gli indirizzi di intervento strategici:

- il rafforzamento e l'implementazione della politica di revisione della spesa e di maggiore efficienza delle strutture amministrative, da intendere, come si è detto, anche nel significato più impegnativo e complesso di ripensamento del perimetro dell'intervento pubblico e delle modalità di prestazione dei servizi pubblici in un contesto sociale e demografico profondamente mutato;

- la rimozione degli ostacoli per un rilancio selettivo degli investimenti pubblici e privati nelle infrastrutture, fattore determinante per la crescita economica;

- la riduzione della pressione fiscale che grava sulla “economia emersa”, da finanziare con i maggiori proventi ottenuti dalla lotta all’evasione fiscale e dalla stessa “spending review” e una più equa distribuzione del carico fiscale;

- l’effettiva realizzazione di un programma mirato di dismissioni del patrimonio immobiliare e mobiliare pubblico, al fine di conseguire un consistente abbattimento dello stock di debito.

Si tratta di percorsi in parte già avviati ma, in alcune direzioni, l’impianto non appare ancora adeguato, anche in relazione al coordinamento tra livelli di governo presenti nel nostro sistema pluristituzionale.

3. Il nuovo quadro ordinamentale centrato sulla costituzionalizzazione dell’equilibrio dei bilanci estende a tutti gli enti delle amministrazioni pubbliche l’obbligo di una gestione finanziaria in equilibrio e quello di assicurare la sostenibilità del debito pubblico. In questo contesto si colloca anche la ridefinizione del sistema dei controlli della Corte in materia di finanza e funzionamento delle amministrazioni territoriali prevista con il decreto legge 174, convertito con la legge 213 del 2012, con cui il legislatore colma anche un “vuoto” che la precedente riforma dei controlli aveva creato.

L’intera gestione finanziaria delle Regioni, qual è riflessa nei rispettivi bilanci preventivi e consuntivi, diviene, infatti, oggetto di controllo da parte delle sezioni regionali della Corte, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del

vincolo previsto in materia di indebitamento, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Inoltre, ogni sei mesi le Sezioni regionali di controllo della Corte dovranno trasmettere ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Il rendiconto generale di ciascuna regione è sottoposto – come accade per il rendiconto dello Stato e per i rendiconti di quasi tutte le Regioni a statuto speciale – al “giudizio di parificazione” delle Sezioni regionali di controllo.

Non meno pregnante, nella legge 213 del 2012, la portata delle disposizioni concernenti il rafforzamento del sistema dei controlli sugli enti locali e la disciplina per gli enti a rischio di dissesto, la c.d. procedura di riequilibrio finanziario pluriennale; pur trattandosi di disposizioni recentissime, la Corte ne ha già dato applicazione con pronunce che ci si augura che consentiranno di avviare un processo di risanamento dei conti di alcune significative realtà territoriali.

4. Il complesso delle nuove norme dà vita a un sistema di “sorveglianza preventiva e successiva” sul rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari quali derivano dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a loro volta condizionati dal vincolo di pareggio del bilancio e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita.

Si tratta di un sistema essenzialmente imperniato su quattro elementi.

Il primo è costituito dalla circostanza che i controlli mettono capo ad un organo indipendente dai Governi – da quello centrale, come da quelli regionali e locali – e ciò rappresenta la migliore garanzia delle autonomie regionali e locali.

Il secondo, strettamente collegato al precedente, attiene alla neutralità dei giudizi emessi dalla Corte e all'essere questi destinati all'assunzione di decisioni che ricadono nell'ordine delle attribuzioni proprie di altri soggetti: gli amministratori e dirigenti degli enti, i Governi locali o regionali, il Governo centrale.

Il terzo attiene al carattere ricognitivo, *rectius* di accertamento, e referente dei controlli, poiché l'esito di questi costituisce il presupposto per chiamare in causa le responsabilità del sistema politico-amministrativo, a questo richiedendo di adottare, entro tempi predefiniti per legge, le misure necessarie a risolvere le criticità riscontrate.

Il quarto – che è anche il più delicato sul piano operativo – riguarda la tempestività e l'efficacia dei controlli della Corte, verso le cui Sezioni regionali dovrà essere attivato – da parte delle amministrazioni – un flusso costante e coordinato di dati e informazioni, idonei a costruire indicatori significativi della regolarità e della proficuità delle gestioni, oltre che ad analizzare andamenti e tendenze – generali e specifiche – dei diversi aggregati rilevanti.

5. Ma il 2012 è stato importante per la Corte anche sotto il profilo delle misure che sono state adottate, da un lato, per ridurre i costi della politica e, dall'altro, per combattere la corruzione politica e amministrativa.

Quanto al primo ordine di misure, è stata introdotta una forma di controllo sulla gestione delle risorse finanziarie assegnate ai gruppi politici rappresentati nei consigli regionali, con obblighi di comunicazione dei rendiconti alle sezioni regionali della Corte e sanzioni (decadenza dal diritto ai contributi e obbligo di restituzione di quelli ricevuti) dei gruppi inadempienti alle prescrizioni di legge e all'onere di effettuare le regolarizzazioni eventualmente necessarie.

Mentre, per quanto riguarda i controlli sui bilanci dei partiti politici, si è dato attuazione alla legge 6 luglio 2012, n. 96, che ha dettato una nuova disciplina in tema di controllo sulle spese dei partiti e dei movimenti politici.

Si tratta di una problematica che, *ratione materiae*, meritava in verità di essere ricompresa tra quelle ordinariamente attribuite alla cognizione di questa Corte.

La scelta del Legislatore, invece, è stata quella di addivenire alla creazione di un nuovo organismo, la Commissione per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Tuttavia, il dibattito sviluppatosi intorno alla questione e le diverse voci sollevatesi nel senso di attribuire tale competenza a questa magistratura, hanno fatto sì che il Legislatore decidesse di trarre da quest'ultima ben tre dei suoi cinque componenti e hanno indotto i Presidenti di Camera e Senato a scegliere tra questi ultimi il Presidente del nuovo organismo.

6. Con riguardo, invece, alle misure per combattere la corruzione politica ed amministrativa, emblematiche, sotto diversi profili, risultano alcune disposizioni contenute nella legge 6 novembre 2012, n. 190.

E' da tempo che si è avuto modo di rilevare che la corruzione è divenuta da fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistemico.

La risposta, pertanto, non può essere di soli puntuali, limitati, interventi - circoscritti, per di più, su singole norme del codice penale - ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica.

Inoltre, la metamorfosi del fenomeno criminale della corruzione ha comportato un significativo mutamento della natura del disvalore dei fatti di corruzione e del bene giuridico offeso.

In particolare, la natura sistemica della corruzione ha comportato un ingigantimento del bene giuridico offeso e una rarefazione del contenuto di disvalore dei singoli comportamenti di corruzione. In effetti, la corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle Pubbliche Amministrazioni, e, dall'altro – come più volte la Corte ha evidenziato - l'economia della Nazione.

Da qui, l'importanza della parte amministrativa della legge 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, riforma che attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione.

Questa richiede intima convinzione di fondo, conoscenza delle pubbliche amministrazioni nei loro vari livelli e nelle loro variegate conformazioni, fino a quelle più insidiose aventi un'ambigua e sovente ingiustificata forma privatistica; consapevolezza dei contesti, anche economico-finanziari nei quali esse operano; volontà e capacità di incidere, lasciando al giudice penale - nonché al giudice contabile nella sua specifica sfera - l'opera, auspicabilmente sempre più eventuale, di chiusura del sistema.

7. La funzione giurisdizionale della Corte si è nel tempo, sensibilmente evoluta dal piano dell'accertamento e del recupero del danno erariale.

Per anni, la giurisdizione della Corte dei conti ha guardato a due aree giurisdizionali - il diritto civile e il diritto penale - del tutto estranee alla funzione tipica della Corte dei conti e cioè il controllo sull'attività amministrativa finalizzato alla verifica del rispetto dei principi del profondamente novellato art. 97 della Costituzione.

L'attività giurisdizionale, invece, in quanto momento di completamento, è parte essenziale del sistema della Corte dei Conti.

Non avrebbe senso una funzione di controllo esterno - svolto da magistrati - senza le connesse competenze giurisdizionali, che, a loro volta, non avrebbe senso intestare ad una magistratura specializzata se non per la sua connessione con le competenze del controllo.

Il carattere essenziale della cointestazione delle funzioni appare, se non implementato, di certo riconosciuto dalla più recente legislazione (d.Lgs 149/2011 e decreto legge 174/2012) che assegna alla Corte dei conti il compito di accertare la sussistenza delle condizioni per la dichiarazione del grave dissesto finanziario degli enti locali e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, per dolo o colpa grave, degli amministratori locali, accertamento che coinvolge l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nei detti provvedimenti si realizza un percorso che attribuisce un ruolo particolare al dissesto dell'ente locale: prima (d.lgs. 149/2011) qualificandolo come circostanza in un certo senso "aggravante" del danno erariale, in presenza della quale la sanzione muta funzione e da recuperatoria diviene interdittiva (quale, ad es., l'incandidabilità) e, successivamente (decreto legge 174/2012), divenendo esso stesso elemento necessario e sufficiente per concretare il danno erariale (che, dunque, non costituisce più una *deminutio patrimonii* bensì una manifesta inefficienza gestionale) cui consegue la sanzione interdittiva.

Viene, così, a connaturarsi una ipotesi di responsabilità non più recuperatoria ma gestoria, conseguente cioè all'accertamento di gravi inefficienze gestionali, con conseguente sanzione interdittiva.

8. Meritano, infine, di essere ricordate le recenti disposizioni che attribuiscono alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale

composizione, nell'esercizio della loro giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, specifiche competenze in tema di approvazione o diniego del piano di riequilibrio finanziario degli enti in situazione di c.d. predissesto; nella materia del riparto dei relativi fondi; nella materia dei ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai fini del rispetto dei vincoli europei e nazionali.

Le similitudini tra le diverse fattispecie attengono alle materie sottoposte al giudizio delle Sezioni Riunite in speciale composizione, perché materie di specifica valenza economica con evidenti riflessi sulle finanze pubbliche.

Si tratta, anche in questo caso, di una nuova frontiera dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti cui guardare con attenzione.

Accanto a queste innovazioni, permane la validità della tradizionale funzione del giudizio di responsabilità erariale che la Corte svolge nella consapevolezza di contribuire al miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Anche quest'anno sono state emesse numerose pronunce di condanna per danni conseguenti a fenomeni di *malagestio*: frodi finalizzate all'appropriazione illecita di denaro pubblico; violazione del patto di stabilità; utilizzo di strumenti finanziari derivati; emergenza rifiuti; numerosi casi in tema di malasanità; inefficienze nel settore scolastico; gravi irregolarità negli appalti di lavori, servizi e forniture, nonché opere incompiute, mal realizzate o inutilizzate; violazioni in tema di urbanistica; multiformi specie di disservizi tra i quali è stato tipizzato dalla legge anche quello dell'assenteismo; senza parlare, infine, dell'illecito conferimento di consulenze o incarichi, delle prestazioni rese senza titolo,

delle spese di rappresentanza e dell'uso improprio di auto di servizio o di altre risorse istituzionali.

9. Funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento e del Governo nella valutazione delle politiche economiche; scrutinio della legittimità, dell'efficienza e dell'economicità dell'attività di tutte le pubbliche amministrazioni che, come recita il novellato art. 97 Cost., devono "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" e loro referto ai rispettivi organi della governance; rimedi recuperatori e sanzionatori, nella forma della giurisdizione, per i danni arrecati e per le disfunzioni, rispetto ai detti parametri, rilevate: queste le complesse attività che attengono alla Corte, che l'hanno impegnata nell'anno 2012 e che viepiù la impegneranno nell'anno 2013.

La Corte ha già adottato le prime misure organizzative necessarie ai nuovi compiti che le recenti leggi le hanno affidato, anche orientando coerentemente le procedure di selezione dei propri magistrati, fugando così le preoccupazioni in ordine alla capacità dell'Istituto ad affrontare i nuovi compiti.

E' con animo sereno, pertanto, Signor Presidente, che i magistrati e il personale tutto della Corte, pur consapevoli delle difficoltà e dell'impegno che li attendono, guardano al nuovo anno lavorativo.