



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

Presidente
Arturo Martucci di Scarfizzi



Roma, 13 febbraio 2017
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

Presidente
Arturo Martucci di Scarfizzi

Roma, 13 febbraio 2017
Aula delle Sezioni riunite

*“...considero quindi la istituzione di questa Corte come una delle più
provvide e sapienti deliberazioni che la Nazione debba al suo
Parlamento...”*

Quintino Sella, inaugurazione della Corte dei conti del Regno d'Italia – Torino, 1 ottobre 1862



Salotto d'anticamera dello studio del Presidente – Le “mazze” dell'antica Camera dei conti

Signor Presidente della Repubblica, Le sono profondamente grato di aver onorato della Sua presenza la Corte anche quest'anno in occasione della presente solenne cerimonia inaugurale.

Saluto poi, con senso di gratitudine per essere qui intervenuti, il Presidente del Senato, il Presidente della Corte costituzionale, il rappresentante della Camera dei deputati, il rappresentante del Governo, i signori Ministri e Sottosegretari, gli Onorevoli membri del Parlamento, le Autorità tutte civili, militari e religiose, il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, il Procuratore generale, i rappresentanti del Consiglio di Presidenza, il Presidente della Associazione Magistrati, i Presidenti Emeriti della Corte, le Colleghe, i Colleghi ed il personale amministrativo tutto.

Non posso aprire questo anno giudiziario 2017 senza rivolgere un accorato pensiero a tutti coloro che sono stati coinvolti dagli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale dall'agosto 2016 in poi e in ciò mi unisco, in un *idem sentire* di solidarietà, ai più alti

vertici dello Stato, primo fra tutti il Signor Presidente della Repubblica.

Vi è anche più di un riflesso operativo che tocca la Corte: quello di garantire la legittimità degli atti normativi e regolatori per i quali la stessa legge ha affidato il controllo preventivo alla Corte (legge 15 dicembre 2016, n. 229) e di seguire, mediante una opportuna programmazione dei controlli, sia a livello territoriale che centrale, l'impiego dei fondi destinati all'emergenza sismica; quello di potenziare - pur nei ristretti limiti che la scarsità di personale magistratuale impone - gli uffici di controllo presso le Regioni interessate dal terremoto; quello di aver aderito alle richieste di collaborazioni magistratuali da parte del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione.

E' quanto la Corte poteva e doveva fare nell'ambito delle proprie competenze e che rappresenta il contributo allo sforzo corale che le Istituzioni e il Paese tutto stanno compiendo.

Infine, vorrei sottolineare un aspetto già toccato nell'audizione sulla legge di bilancio nello scorso novembre 2016, alle Commissioni riunite di Camera e Senato. In quel parere fu, tra l'altro, messo in luce come gli eventi sismici in questione avessero sì assunto un carattere eccezionale, ma anche con produzione di

effetti continuativi e i successivi sussulti, tra cui quelli drammatici del 18 gennaio scorso, lo confermano. La “prevenzione” non appare, quindi, del tutto slegata dalla “ricostruzione”, poiché non si tratta di cautelarsi contro eventi solo possibili, bensì di programmare una protezione contro effetti drammatici di eventi sismici che presentano, purtroppo, carattere di potenziale continuità.

Di questo peculiare aspetto non può non tenersi conto, anche in sede europea, per gli interventi finanziari messi in campo dal Governo e dal Parlamento.

Inaugurare un anno giudiziario comporta non solo rendere conto dell’attività svolta (a quest’ultimo fine tratterò un quadro di sintesi, ma rinvio senz’altro alla relazione scritta); comporta anche, a mio sommesso avviso, indicare quanto la Corte si propone per l’anno che si apre, con uno sguardo anche ai successivi.

Senza questo secondo profilo non avrebbe pienamente significato la stessa valenza “inaugurale” dell’odierna cerimonia che comporta una proiezione verso il nuovo anno, naturalmente in una sorta di ideale collegamento con quanto è stato fatto nell’anno che si è chiuso perché ciò significa tenere uniti passato e futuro, obiettivi ed esiti, verifica dei risultati attesi e impostazione delle

nuove programmazioni: in estrema sintesi, collegare *factum* e *faciendum*.

Il 2017 si apre, sia sotto il profilo del controllo che sotto quello della giurisdizione (ma anche della attività consultiva) con aspetti innovativi che riguardano l'intera contabilità pubblica e, in particolare, il nuovo Codice della giustizia contabile ispirato ai principi del giusto processo (decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174).

Possono prendersi le mosse da quest'ultima rilevante novità.

È, infatti, sostanzialmente questo l'anno in cui dovrà iniziarsi a dare applicazione a tale nuovo Codice in virtù di una norma transitoria finale relativa, per buona parte dell'impianto, anche ai giudizi in corso.

È un compito – questo – che impegnerà le migliori energie della Corte, poiché inizieranno verosimilmente a prodursi orientamenti variegati, forse anche contrapposti, che potranno portare, da parte delle Sezioni centrali d'appello, a richiedere l'esercizio della funzione nomofilattica che è propria delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale. Non bisogna, infatti, nascondersi che nei prossimi anni insorgeranno difficoltà interpretative poiché ci si trova di fronte ad un testo complesso e denso di norme e di

istituti innovativi.

Ma giova rileggere le pagine di Emilio Betti nella sua “Teoria generale dell’interpretazione”, opera che seguì alla sua prolusione sull’*hermeneutica iuris* del 1927: l’interpretazione giuridica non è che una delle attività dello spirito umano, come quella musicale, teologica, drammatica o psicologica, ed è quindi attività libera del pensiero. Nella nostra Magistratura, come nelle altre, non fa certo difetto tale libertà di spirito nell’ermeneutica giuridica. Peraltro, per far emergere il *proprium* della giurisdizione contabile, dovrebbe evitarsi il rischio di una eccessiva e fatalmente autoreferenziale deriva troppo “specialistica”, bensì aprirsi alla elaborazione di un sistema processuale armonico, anche comprensivo dei principi comuni agli altri riti, come è consono alla sistematica di un impianto “codicistico”.

Quanto alle funzioni di controllo, la prospettiva si fa più ampia in funzione della posizione che la Corte va acquisendo dopo la novella costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (c.d. legge “rinforzata”), la recente riforma della contabilità pubblica recata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 e la legge 12 agosto 2016, n. 164, riformatrice – quest’ultima - anche del pareggio di bilancio in forma semplificata per gli enti territoriali

onde rendere coerente la disciplina di finanza pubblica con i nuovi principi della armonizzazione contabile.

Infine, deve tenersi conto della ancora fragile ripresa dell'attività produttiva nazionale, soprattutto in relazione ai vincoli di finanza pubblica che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Unione Europea e alla Moneta unica.

L'insieme di questi fattori impone alla Corte di modulare la propria attività di controllo, anche ampliandone l'angolo visuale.

Non è mai meramente ripetitivo sottolineare come la Corte si collochi ormai saldamente al centro di un sistema costituzionale tradizionale (artt. 100 e 103), oggi arricchito dalla già richiamata novella costituzionale, il cui denominatore comune è la tutela dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

Quest'ultima espressione, unita a quella relativa alle "materie di contabilità pubblica" – ripresa innumerevoli volte anche dal legislatore ordinario (da ultimo, all'art. 11 del Codice della giustizia contabile) e che costituisce il *discrimen* nel riparto con le altre giurisdizioni – ha consentito alla Corte costituzionale di individuare con sapiente certezza nella Corte dei conti il naturale custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

È con questo viatico normativo e giurisprudenziale del più alto livello che la Corte dei conti svolge il suo ruolo, consistente non solo nel controllare e, se del caso, sanzionare, ma anche e, oggi soprattutto, nell'offrire il proprio documentato contributo di analisi finanziarie e di attento monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, onde consentire a Governo e Parlamento di poter consapevolmente compiere le scelte di politica economica e di sostenibile equità sociale, di gestire al meglio le pubbliche risorse, di manovrare la leva fiscale: scelte tutte – queste ultime – che restano nel dominio esclusivo di Organi Istituzionali ben delineati dalla Carta costituzionale e nei confronti dei quali spetta alla Corte dei conti solo offrire il proprio ausilio (non a caso la Corte rientra tra gli organi “ausiliari” ex art. 100, Titolo III, Sezione III, Cost.).

È pur plausibile che dalle funzioni che la Corte svolge possano inferirsi anche “valutazioni orientative”; ma è bene precisare che esse possono essere percepite solo quali effetti, destinati eventualmente a ispirare l'azione di Governo e Parlamento nella loro autonomia; mai potrebbero assurgere *ex se* a suggerimenti operativi di scelte gestionali che mal si concilierebbero con la diversità che corre tra opzioni di natura squisitamente politica e funzione di controllo degli atti che tali scelte attuano.

Al riguardo, vorrei ricordare come la Corte venga frequentemente chiamata in audizione presso le competenti Commissioni del Parlamento a esprimere il proprio avviso, sia per i fondamentali passaggi del DEF, della Nota di aggiornamento al DEF e per la Legge di bilancio, sia su tematiche specifiche che il Parlamento intende affrontare.

Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno reso deliberazione ai fini dell'audizione alle Commissioni riunite bilancio di Camera e Senato, il 7 novembre dello scorso anno, sulla legge di bilancio.

In tale sede veniva osservato che mentre nell'immediato risultava innalzato il rapporto indebitamento/PIL, si tendeva a perseguire un percorso di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio previsto per il 2019 e si spingeva nella direzione del sostegno alla domanda interna, con numerosi interventi venati anche da equità sociale, puntando peraltro molto sulla centralizzazione degli acquisti e sulle norme recate dal decreto fiscale di accompagnamento.

La manovra era dunque, in estrema sintesi, improntata ad un bilanciamento tra l'esigenza di un necessario impulso allo sviluppo e agli investimenti e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica ai

quali concorrono la razionalizzazione della spesa e il contrasto all'evasione fiscale con i conseguenti recuperi (con decreto ministeriale del MEF del 28/04/2016 è stata istituita apposita Commissione per una relazione sul fenomeno della evasione fiscale e sulle misure per il relativo contrasto).

La Corte sottolineava la opportunità di guardare al prossimo triennio 2017-2019 con particolare attenzione e cautela, soprattutto mediante il monitoraggio delle misure intraprese, tenuto anche conto del probabile riorientamento della politica monetaria della BCE.

Primi, anche se deboli, segnali di ripresa dei consumi interni si notano sul finire dello scorso anno, l'inflazione inizia a far registrare decimali con il segno positivo e cominciano a venire in evidenza i primi risultati sul fronte della cosiddetta "rottamazione" delle cartelle esattoriali.

Non sta alla Corte compiere analisi su fattori macro economici, ma essa ne valuta l'impatto sulle finanze pubbliche e osserva come tali segnali dovrebbero progredire o quantomeno consolidarsi.

La Corte intende, pertanto, attivare ogni utile strumento di valutazione anche in corso d'opera, cioè nel presente anno e in

quelli immediatamente seguenti; ciò, allo scopo di consentire al legislatore di cogliere quanto di atteso va attuandosi, quanto di critico va corretto, quanto di eventualmente inefficace va rimosso.

Il monitoraggio dà corpo al principio di effettività - che circola in tutto l'ordinamento - poiché solo in tal modo può verificarsi la portata ad effetto delle misure adottate.

Strettamente collegata al suesposto profilo, è l'attività di programmazione propria delle Sezioni centrali e di quelle regionali di controllo.

Monitoraggio e programmazione rappresentano, quindi, una endiadi concettuale finalizzata a poter fornire alle Istanze decisionali costituzionali a ciò deputate il "polso" degli andamenti di finanza pubblica.

Alla fine del 2016, le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 17, hanno approvato il programma per il 2017, indicando i criteri di riferimento per le Sezioni centrali e anche per quelle regionali.

Tali programmi e i relativi criteri sono stati elaborati in coerenza con i pareri resi dalla Corte nel corso delle audizioni sui documenti programmatici e di bilancio approvati da Governo e Parlamento e mirano ad una valutazione della rispondenza della

gestione agli obiettivi prefissati mediante una verifica a sistema delle misure adottate poiché non sempre queste ultime, negli scorsi anni, si sono tradotte nei risultati attesi.

Sinteticamente, così sono delineati i programmi di controllo.

Nell'ambito del giudizio di parifica sul Rendiconto generale dello Stato occorrerà fornire un quadro di raccordo per le categorie economiche delle entrate (obiettivi di gettito, contrasto all'evasione, modalità di adempimento spontaneo dei contribuenti) e delle spese (centralizzazione degli acquisti e procedure negoziali, stato di attuazione della riduzione dei tempi di pagamento ai fornitori, debiti fuori bilancio, verifica dei programmi negli investimenti pubblici); analogamente, si procederà per il conto del patrimonio nelle sue espressioni delle attività finanziarie e del patrimonio immobiliare.

Anche il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica presenterà approfondimenti in linea con l'impostazione innanzi citata e, analogamente, le relazioni quadrimestrali riguarderanno le modalità di impatto della legislazione e di attuazione dell'ordinamento contabile, così come è stato innovato.

Le Sezioni riunite hanno altresì sottolineato la opportunità di metodologie comuni, con le altre Sezioni, nell'adozione delle

rispettive programmazioni per il 2017.

In questo quadro si muoveranno le varie Sezioni di controllo.

La Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, la cui programmazione è stata adottata con la deliberazione n. 1/2017, mirerà alla verifica di costi e tempi dell'azione amministrativa in relazione agli obiettivi previsti.

Parimenti, la Sezione delle Autonomie, la cui programmazione è stata adottata con deliberazione n. 2/2017, terrà naturalmente conto del recente intervento operato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 per la ridefinizione delle regole dell'equilibrio di bilancio di Regioni ed Enti locali, verificando che la semplificazione degli obiettivi di saldo non si traduca nel rispetto solo formale del vincolo di pareggio di competenza finale.

L'attività della Sezione controllo Enti potrà sviluppare la sua programmazione, approvata recentemente, mediante relazioni unitarie su enti con caratteristiche omogenee, ma anche con relazioni a carattere "trasversale".

La Sezione Affari Comunitari e Internazionali analizzerà i rapporti finanziari dell'Italia con l'Unione europea, ponendo poi un'attenzione particolare ai fondi strutturali poiché la stessa Corte dei conti europea ha recentemente posto in evidenza, nell'ambito

delle attività svolte in Italia (art. 287 del TFUE), la ancora insufficiente capacità di spendita delle risorse comunitarie con conseguente perdita di tali fondi se non riutilizzati.

Tale fenomeno, più presente nel nostro Mezzogiorno, ma anche in altre Regioni, appare in stridente contrasto con le difficoltà economiche che il Paese affronta, specialmente per gli investimenti pubblici.

Le Sezioni riunite, poi, hanno sottolineato l'opportunità che le Sezioni regionali di controllo proseguano l'attività di monitoraggio su tematiche rilevanti quali il fenomeno delle esternalizzazioni, i piani di rientro delle aziende sanitarie in stato di disavanzo, la gestione degli organismi strumentali delle Regioni e le procedure negoziali per l'acquisto di beni e servizi.

Da quanto ora esposto emerge come si sia trattato di un ampliamento di orizzonte delle analisi da effettuare con cadenza anche in corso di esercizio e da dispiegarsi anche oltre l'anno attuale. D'altronde, il monitoraggio "in corso d'opera", non è che una modalità del controllo concomitante, istituito già noto per la Corte; l'aspetto da rilevare consiste piuttosto nel fatto che i programmi della Corte sono funzionali anche per la verifica dell'andamento delle misure messe in campo da Governo e

Parlamento al fine di fornire a questi ultimi i necessari elementi di valutazione.

Passo ora rapidamente in rassegna gli aspetti salienti dell'attività svolta dalle Sezioni centrali e regionali di controllo nel 2016, ribadendo che rinvio per il resto alla relazione scritta.

L'attività della Corte sul piano internazionale acquista una duplice valenza: l'esercizio delle funzioni di controllo svolte dalla competente Sezione per gli Affari Comunitari e Internazionali e la presenza della stessa Corte nell'ambito delle organizzazioni internazionali di similare natura.

Nell'esercizio della prima funzione, la Sezione ha analizzato i rapporti tra l'Unione Europea e l'Italia.

A seguito della decisione 2014/335/UE, entrata in vigore il 1 ottobre 2016 con effetto retroattivo al 1 gennaio 2014 (ma non ancora applicata), l'apporto dell'Italia all'UE è stato ricalcolato per il 2015 in 16,4 miliardi (pari all'1,8% in più rispetto all'esercizio precedente), mentre l'accredito all'Italia ammonta a circa 12 miliardi con un incremento di oltre il 15% rispetto al 2014; resta comunque un rapporto negativo versamenti-accrediti di 4,4 miliardi.

La Sezione ha poi esaminato i profili innovativi, per il

settennio 2014/2020, della programmazione per le politiche di coesione socio-economiche (FESR, FSE e Fondi coesione) le cui procedure di “impegno – pagamento” sono ancora estremamente esigue. Inoltre, la Sezione intende anche focalizzare l’attenzione sulle cause che stanno ritardando il pieno avvio della nuova programmazione 2014/2020 in relazione a diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico.

Se a ciò si aggiunge che l’utilizzo dei fondi strutturali per il settennio 2007/2013 – la cui contabilizzazione dei pagamenti si è chiusa al 31 dicembre 2016 – ha registrato comunque una percentuale di questi ultimi di poco superiore all’80%, si giustifica la preoccupazione per il rischio di dispersione dei finanziamenti.

Altro *punctum dolens* sono le frodi comunitarie dovute in più dell’80% dei casi, nell’anno di comunicazione 2015, ad uso scorretto dei fondi strutturali. All’interno della ripartizione oltre la metà ricade sulle Amministrazioni regionali, in massima parte del Sud.

Le Procure regionali e le Sezioni giurisdizionali sono fortemente impegnate su questo versante e molto proficua è la collaborazione delle Corti con l’OLAF (European Anti-Fraud Office).

Su diverso piano si colloca la presenza della Corte con le

similari Istituzioni internazionali.

Nell'anno 2016 tale presenza è stata caratterizzata da una espansione notevole nell'ambito del Comitato di contatto dei Presidenti delle Istituzioni superiori di controllo (ISC) dell'Unione Europea, anche ospitando il primo *meeting* dell'Expert Network sulla valutazione delle politiche economiche pubbliche che la stessa Corte presiede, essendone stata la promotrice.

Si sono poi svolti *meeting* di grande rilievo non solo in ambito EUROSAI ed INTOSAI, ma anche, per la prima volta, nel Forum Economico Internazionale (SPIEF) di San Pietroburgo nel giugno 2016. Sul piano bilaterale si sono tenuti in Italia dieci incontri con delegazioni straniere di Istituzioni di controllo interessate alle nostre *best practices*.

L'intera attività internazionale ha avuto il suo momento di chiusura con la partecipazione all'INCOSAI (Congresso triennale di INTOSAI e EUROSAI) ad Abu Dhabi nel dicembre 2016.

Quanto alla Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione n. 14/2016/G, è stata indicata la programmazione dell'attività annuale.

I criteri della concomitanza e del monitoraggio sono alla base della funzione di controllo della Sezione e, nel 2016, hanno portato

a numerose deliberazioni di cui alcune relative a indagini espletate, mentre altre sono in corso e se ne prevede la conclusione nei primi mesi del 2017.

Principalmente e, tra le altre, la Sezione ha approfondito le tematiche legate agli interventi a sostegno dell'economia, alle risorse destinate alla tutela dell'ambiente, alla realizzazione di strutture strategiche e ai beni culturali.

Particolare attenzione è stata dedicata ai controlli sulle entrate e agli esiti dei controlli effettuati in anni precedenti circa la verifica delle misure poi assunte dall'Amministrazione; in taluni casi, i provvedimenti legislativi hanno anche recepito le indicazioni della Corte.

Infine, nel 2016 sono stati condotti vari monitoraggi tra cui possono ricordarsi quello trimestrale sulle entrate, sui tempi di smaltimento delle risorse assegnate, sulle gestioni fuori bilancio, sulla legge 24 marzo 2001, n. 89 (cd. legge Pinto) e sulle opere strategiche di interesse nazionale.

La Sezione delle Autonomie svolge, poi, due rilevanti funzioni: quella di elaborare linee guida e quella di coordinamento, con carattere nomofilattico.

Le linee guida rappresentano un consolidato strumento di

supporto operativo per tutti gli Enti territoriali e i loro organi di revisione; le pronunce di indirizzo e coordinamento hanno assunto negli ultimi anni, a partire dal 2012 (decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174), un particolare rilievo per risolvere contrasti interpretativi, salva sempre, nei casi di eccezionale rilevanza, la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il 2016 è stato contrassegnato (legge 12 agosto 2016, n. 164) dall'introduzione del pareggio di bilancio e dall'avvio a regime dell'armonizzazione dei sistemi contabili, a partire dai fondamentali principi contabili della competenza finanziaria e della programmazione.

Con numerose deliberazioni, sia in sede di linee guida che in sede nomofilattica, la Sezione delle Autonomie ha fornito indicazioni e compiuto analisi su alcuni snodi centrali della fase di transizione relativa alla suddetta "armonizzazione": l'archiviazione del Patto di stabilità interno, il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, gli esiti del riaccertamento straordinario dei residui, la modalità di costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e l'adeguamento dei sistemi informativi al processo di riforma della contabilità degli Enti locali.

La Sezione ha poi adottato numerosi referti di carattere

monotematico come quello sulla gestione finanziaria delle Regioni, degli Enti locali (con particolare riferimento alla spesa per il personale) e sugli organismi partecipati/controllati da Enti territoriali.

Infine, il decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, ha incluso, tra i soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle Autonomie, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché le componenti rappresentative degli Enti territoriali (la Sezione ha peraltro chiarito che restano ferme le competenze in materia delle Sezioni regionali di controllo).

Può accennarsi ora al controllo degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Nel 2016, la Sezione controllo Enti ha segnalato alla Presidenza del Consiglio sia gli enti per i quali si è ritenuto sussistessero i presupposti per l'assoggettamento al relativo controllo, sia quelli per i quali tali presupposti cessavano.

Complessivamente, nell'anno appena terminato, gli enti sottoposti a tale controllo sono stati 299, di cui 215 sono enti pubblici, 33 sono società e 51 persone giuridiche diverse; in 234 casi

il controllo è esercitato nelle forme di cui all'art. 2 della citata legge 21 marzo 1958 n. 259, mentre per 58 enti ha trovato applicazione l'art. 12 della stessa legge (sette enti sono sottoposti al controllo ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20).

La Sezione ha reso numerose determinazioni di referto, riferite rispettivamente a diversi esercizi finanziari di oltre 240 enti.

Tra le novità normative più significative che attengono al controllo della Sezione si segnala il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico delle società a partecipazione pubblica in virtù della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 il cui art. 18 è stato dichiarato parzialmente incostituzionale (Corte cost. n. 251/2016), essendo però stata affermata la salvezza delle disposizioni attuative (recanti norme intese alla riduzione complessiva delle società, alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica).

Inoltre, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 ha recato norme sulla semplificazione degli enti pubblici di ricerca; il che comporterà diverse modalità di controllo per taluni di tali enti.

La Sezione centrale per il controllo preventivo di legittimità non fonda la sua attività su programmi, bensì sull'esame di atti previsti dalla legge che vengono sottoposti al visto per la

registrazione in modo condizionante per l'efficacia degli atti stessi.

Com'è noto, la scelta di sottoporre atti dell'esecutivo al controllo preventivo di legittimità è di esclusiva competenza del legislatore.

Nel 2016, tale controllo è stato abolito per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa di Università e enti di ricerca ed è stato invece introdotto per i contratti secretati (art. 162, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), per gli atti di natura regolatoria in sede di interventi urgenti per gli ultimi eventi sismici (legge 15 dicembre 2016, n. 229) e per taluni atti relativi a società partecipate. A quest'ultimo riguardo, qualche perplessità interpretativa nasce dall'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che prevede, per taluni atti societari, la trasmissione alla Corte "a fini conoscitivi". Non si tratta dunque del tipico controllo preventivo di legittimità e potrebbe, *de iure condendo*, considerarsi più appropriato individuare come destinatarie di tali atti le Sezioni riunite in sede di controllo.

L'attività di controllo preventivo ha riguardato circa 23.200 atti pervenuti e oltre 1.800 rilievi istruttori; va sottolineato che in molti casi le Amministrazioni interessate hanno conformato la loro attività ai rilievi mossi dalla Corte, con riflessi anche in termini di

minori spese.

Anche le Sezioni regionali di controllo hanno svolto un'ampia attività di controllo preventivo, ma principalmente esse hanno effettuato il controllo economico-finanziario sui bilanci degli Enti locali e delle Regioni.

Le Sezioni regionali di controllo, infatti, sono la prima "frontiera" ove si misura la qualità della gestione da parte degli Enti territoriali e ad esse è affidato un ruolo primario, ora anche per la verifica della applicazione del nuovo principio della armonizzazione contabile e dei suoi corollari.

Il controllo a livello territoriale ha riguardato principalmente due ambiti: un primo, attinente gli andamenti finanziari e contabili degli Enti locali con un complesso di delibere riguardanti gravi irregolarità, dissesti guidati, piani di riequilibrio finanziario con relativo monitoraggio degli stessi, a cui si è aggiunta una intensa attività istruttoria; il secondo, su altro versante, che riguarda il giudizio di parifica sui bilanci delle Regioni e delle Province autonome.

Sotto quest'ultimo aspetto, nel 2016 il panorama si è presentato piuttosto variegato in quanto per undici Regioni i progetti di rendiconti sono stati parificati; per sette Regioni e due

Province autonome si è trattato di una parifica parziale con rideterminazione dei saldi di bilancio; in un caso, la Corte non ha parificato.

Tutte le parifiche hanno riguardato l'esercizio 2015, tranne che per due Regioni, ferme al 2013.

Egualemente rilevante risulta l'attività di analisi delle leggi di spesa regionali. La Corte ha più volte reiterato il richiamo per il legislatore regionale all'adozione di tecniche legislative più trasparenti nella determinazione degli effetti finanziari che ne derivano in vista del perseguimento del più ampio obiettivo dell'equilibrio tendenziale tra entrate e spese.

Il quadro d'insieme sinora tracciato sull'esercizio delle funzioni di controllo della Corte mette in evidenza la necessità che, come innanzi accennato, venga verificata, attraverso un programmato monitoraggio, la corrispondenza tra misure e obiettivi, da un canto, e risultati attesi dall'altro.

A questi fini è auspicabile che tutte le Sezioni di controllo interagiscano tra loro, attraverso moduli anche informali, con un continuo scambio di informazioni, oggi facilitato dalla rete informatica.

Più volte è stato messo in evidenza come le funzioni di referto,

di controllo e giurisdizionali siano interdipendenti: semmai, occorrerebbe renderle sempre più connesse con opportuni interventi normativi, sistematici e non occasionali, anche allo scopo di prevenire che prassi amministrative potenzialmente dannose, intercettate nell'esercizio delle funzioni di controllo, possano poi divenire effettivamente tali.

Prevedere una fase "interdittiva della dannosità" sarebbe lungimirante poiché il momento della conclamazione dell'illecito ormai entrato nella sfera della patologia, anche sotto il profilo delle responsabilità individuali, appare tardivo. Le conseguenze, sanzionatorie o risarcitorie che siano, appaiono inadeguate per una appagante *restauratio aerarii*.

Forse, non apparrebbe incongruo un uso calibrato e appropriato ai casi che lo richiedono dell'articolo 148 bis del TUEL che consente (ora, solo per gli Enti locali e non più per le Regioni dopo l'intervento della Corte costituzionale) la preclusione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Potenziare questo istituto, anche normativamente e, se del caso, con garanzie giurisdizionali innanzi alla stessa Corte, potrebbe consentire migliori risultati sul piano dell'effettiva tutela dell'Erario

pubblico.

Mai si insisterà troppo sulla necessaria sinergia tra funzioni di controllo e giurisdizionali. Basta scorrere la vasta tipologia degli illeciti per accorgersi che si tratta di fenomeni che emergono già nell'esercizio delle molteplici forme di controllo intestate alla Corte.

Un esempio può valere per tutti: quello delle società partecipate (sul processo di razionalizzazione delle partecipate dalle Regioni si è pronunciata la Consulta con la sentenza n. 144/2016), sol che si pensi alla ricordata normativa del 2016 tocca sia le funzioni di controllo, esercitate in sede centrale e regionale, che quelle giurisdizionali, senza dimenticare i profili del riparto di giurisdizione e gli illeciti della più varia natura (l'art. 12, comma 2 bis, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 apre un problema interpretativo sul pregiudizio arrecato al "valore della partecipazione").

La funzione giurisdizionale rappresenta l'altro pilastro su cui si regge la Corte.

Nell'esercizio di tali funzioni (comprendenti anche quelle intestate agli uffici requirenti) la Corte "indossa la toga".

Questo peculiare aspetto non significa diversificare – men che mai su un piano verticale – le funzioni della Magistratura contabile

bensì richiama soltanto la solennità dei riti e la partecipazione alla formazione del giudicato.

Il panorama delle fattispecie pervenute alla *cognitio* della Corte in sede di responsabilità amministrativa nel 2016 comprende varie forme di *mala gestio*: dall'utilizzo illecito di contributi, sovvenzioni o fondi di provenienza nazionale o europea alla indebita erogazione di stipendi, indennità o emolumenti; dagli incarichi esterni, consulenze o collaborazioni *contra legem* agli oneri economici assunti senza formalizzazione di impegno contabile, forieri del sempre più preoccupante fenomeno dei debiti fuori bilancio, non dimenticando che questi ultimi pongono pesanti ipoteche su ogni ordinata contabilità e gettano ombre sui piani di riequilibrio di situazioni di dissesto; dai danni d'immagine conseguenti a reati contro la P.A., a quelli da violazione della concorrenza, da disservizio o da tangente.

Oltre la metà dei giudizi definiti hanno riguardato agenti pubblici di Enti territoriali e sanitari. Occorre riflettere sul fatto che per gestire la cosa pubblica la rettitudine è un requisito indefettibile, ma non sufficiente, poiché deve coniugarsi con competenza e capacità professionale per dar corpo alla diligenza richiesta.

Nel panorama degli illeciti si inseriscono i fenomeni corruttivi,

anche se ben più vaste delle fattispecie criminose sono le fattispecie di “corruttela” in senso ampio.

All'esistente protocollo d'intesa con l'ANAC, se ne è ora aggiunto un altro per quanto riguarda le nuove norme sui contratti secretati; ciò a testimonianza del reciproco scambio di informazioni, fruttuoso per entrambe le Istituzioni, nell'ambito delle rispettive e autonome competenze e secondo un principio di leale collaborazione istituzionale.

La Suprema Corte Regolatrice ha proseguito senza particolari scostamenti nella sua giurisprudenza sul rapporto di servizio necessario per l'assoggettamento alla giurisdizione contabile, sul radicamento di quest'ultima nei soli casi di società partecipate secondo il modello dell' *in house providing* e sui componenti di gruppi consiliari regionali per spese prive di giustificazione.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno esercitato la propria funzione nomofilattica, enunciando principi nella risoluzione di questioni di massima, sia in materia di giudizi di responsabilità che in materia di giudizi di conto e pensionistici.

Nella speciale composizione le Sezioni riunite si sono pronunciate in punto di piani di riequilibrio di Enti locali, rendiconti di Gruppi consiliari regionali e ricorsi avverso inclusione

di enti negli elenchi ISTAT.

Le Sezioni centrali d'Appello e la Sezione Siciliana d'Appello hanno esitato numerosissime sentenze (giudizi di responsabilità, pensionistici, a istanza di parte) con una riduzione della pendenza di 1.800 giudizi rispetto all'inizio dello stesso anno.

Degno di nota è che la Corte ha affermato la propria giurisdizione sull'intero danno derivato da frodi nella gestione di contributi comunitari (cfr. Sez. II n. 122/2016) e che, in materia pensionistica è stato, tra tanti altri, affrontato il tema dell'ambito degli emolumenti da prendere a base di calcolo per la determinazione della pensione (cfr. Sez. II n. 694/2016 e 895/2016).

Quanto alle Sezioni giurisdizionali regionali, alle materie trattate e ai principi enunciati, i dettagli verranno forniti in sede di inaugurazione degli anni giudiziari delle singole Sezioni giurisdizionali.

Riguardo ai giudizi di conto, si nota che con l'art. 138 del nuovo Codice della giustizia contabile è stata istituita l'anagrafe degli agenti contabili, tenuti quindi alla resa del conto giudiziale e che con il successivo art. 141, comma 6, è stata prevista una sanzione pecuniaria per l'agente contabile renitente.

Solo un cenno sul piano organizzativo interno, per rilevare

che sta entrando gradualmente a regime il processo telematico contabile avviato a seguito del decreto presidenziale 21 ottobre 2015, n. 98; che con il bilancio preventivo per il 2017 prosegue la politica di rigore che si è espressa attraverso ulteriori risparmi di spesa e che il piano triennale di prevenzione della corruzione 2014/2016 è stato oggetto di monitoraggio da parte del relativo Responsabile.

Ai componenti del Consiglio di Presidenza va il mio ringraziamento per l'opera di sostegno nel difficile momento che la Corte attraversa per i suoi ridotti organici. Alla nostra Magistratura associata, cui parimenti vanno i miei ringraziamenti, dico di essere fiera per la esponenzialità di una Istituzione al centro di vitali interessi del Paese e la cui immagine va preservata sempre nei suoi tratti essenziali.

Prima di passare la parola al Signor Procuratore generale, vorrei accennare a due profili che a me sembrano degni di una qualche considerazione.

Il primo profilo riguarda la drammatica situazione del personale di magistratura.

Più che percentuali, forse sono i numeri che rendono più chiara tale situazione: l'organico completo magistratuale

comprende 611 unità; allo stato, siamo in 381 unità.

Non è pensabile che il nuovo concorso in procinto di bando possa risolvere questo problema, sia per il numero dei posti che per i tempi necessari alla conclusione. Nelle more, è prevedibile che la situazione non migliorerà; anzi, nel corso del 2017 vi saranno ulteriori collocamenti a riposo.

L'attività funzionale della Corte è costellata da una miriade di termini, processuali o che comunque scandiscono le procedure di controllo. Mi chiedo, con crescente preoccupazione, come sia verosimilmente pensabile, nella situazione data, il compiuto rispetto di tali termini.

Sottolineo però che la relazione che mi avvio a concludere, e soprattutto quella scritta, danno ampia testimonianza del massimo impegno di tutto il Corpo magistratuale, in ciò supportato egregiamente dal personale amministrativo. A loro tutti va il mio ringraziamento.

Il secondo profilo è invece intonato alla speranza.

Tale speranza è affidata, nell'immediato, alla sparuta compagine dei nuovi magistrati che a breve entreranno nei ruoli (appena 11 unità), mentre, allungando lo sguardo, ho trovato confortante che sempre più spesso gruppi guidati di giovani

universitari, e anche di studenti delle superiori, hanno voluto visitare la Corte, assistere all'esercizio delle funzioni che l'Istituto svolge; in estrema sintesi, hanno "voluto saperne di più" sul nostro Istituto e sono andati via portando con sé un bagaglio di conoscenze che li ha profondamente colpiti e soddisfatti; forse, nei loro zaini troveranno sempre più posto testi di contabilità e finanza pubblica, apparentemente aridi, ma mai come oggi essenziali per indagare e offrire soluzioni a questioni vitali per il Paese.

Signor Presidente, La ringrazio ancora di cuore per essere stato oggi qui presente e per avermi ascoltato con la profonda attenzione e la autorevole competenza che Le sono consuete nel seguire le Istituzioni del Paese delle quali Ella è la più alta espressione.

Grazie.



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

