

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2016

Signor Presidente della Repubblica,

è un onore per la Corte tutta che Ella abbia voluto essere presente a questa cerimonia inaugurale. È, per noi, il segno tangibile della Sua particolare, costante attenzione alle funzioni svolte da questa Magistratura, nell'interesse del Paese.

Saluto e ringrazio i rappresentanti della Presidenza del Senato e della Presidenza della Camera dei deputati, il rappresentante del Presidente del Consiglio, il Collega rappresentante della Corte costituzionale e i Ministri del Governo.

Rivolgo il mio grato benvenuto all'Ambasciatore della Germania ed agli esponenti degli enti territoriali, agli Onorevoli parlamentari ed ai rappresentanti delle Autorità indipendenti.

Un particolare saluto rivolgo al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato e all'Avvocato generale dello Stato, ai Colleghi delle altre magistrature ed a tutte le autorità civili,

militari e religiose che hanno voluto onorare l'odierna cerimonia con la loro partecipazione.

Estendo il saluto ai miei predecessori, al Procuratore generale, ai membri di questo Collegio, al Consiglio di Presidenza, all'Associazione dei Magistrati della Corte dei conti, ai Colleghi, ai dipendenti tutti del nostro Istituto, che particolarmente ringrazio per la qualificata, fattiva collaborazione.

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

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

Nell'anno che si è appena concluso, la Corte ha visto espandersi, anche in nuove direzioni, il proprio ruolo di tutela della finanza pubblica, sotto il duplice profilo degli equilibri di bilancio e della prevenzione e repressione dei danni erariali.

Un ruolo di rilievo costituzionale, che negli ultimi anni è stato sollecitato e sostenuto anche dalla Commissione europea, particolarmente interessata a che un'istituzione "terza" e indipendente svolga una funzione di garanzia sui conti pubblici, a partire dalla

richiesta validazione sulla qualità e sull'attendibilità dei dati di bilancio di tutte le amministrazioni pubbliche.

Pur nella rassicurante acquisizione di un'economia italiana ormai uscita dalla recessione connessa alla crisi del debito sovrano, le vicende più recenti confermano il permanere di un quadro ad alto contenuto di incertezza, soprattutto avendo riguardo allo scenario internazionale.

Si registrano significative revisioni al ribasso delle stime sulle prospettive di crescita economica dei mercati avanzati e, ancora di più, dei Paesi emergenti e maggiore cautela nelle valutazioni sui tassi d'interesse.

Del resto, fattori di segno opposto – e non al riparo da possibili inversioni di tendenza – operano sui fatti economici e sulle aspettative degli operatori: da un lato, il freno prodotto dalla minore dinamica della domanda mondiale e dalle turbolenze dei mercati finanziari e dei cambi; dall'altro, il sostegno alla domanda interna dei paesi importatori, come l'Italia, derivante dalla caduta dei prezzi di petrolio e materie prime.

Ma, forse, l'eventualità più rischiosa è che, al rallentamento del ciclo economico, si accompagni ancora una fase prolungata di bassa

inflazione, per contrastare la quale la BCE ha di recente deciso la continuazione ed il rafforzamento delle immissioni di liquidità nel sistema.

Bassa crescita del prodotto e inflazione ai minimi storici rappresenterebbero, infatti, una combinazione particolarmente sfavorevole, soprattutto per i Paesi, come il nostro, impegnati in un difficile percorso di convergenza verso il riequilibrio dei conti e di riduzione del debito pubblico.

Con le due ultime leggi di stabilità, l'obiettivo esplicito del Governo è stato quello di puntare al consolidamento della ripresa economica – ancora troppo fragile - attraverso interventi mirati di sostegno della domanda interna di consumo e di investimento, finanziati anche in disavanzo, ma nel rispetto del profilo di graduale riduzione del rapporto indebitamento/Pil e del debito pubblico.

I margini di flessibilità acquisiti in sede europea sono interamente utilizzati nella manovra di finanza pubblica per il 2016.

In tal modo si mantiene il profilo discendente del deficit dei conti pubblici che, tuttavia, assume una cadenza più rallentata, restando, comunque, al di sotto della soglia del 3 per cento.

Una scelta che, implicitamente, assegna un ruolo importante – anche con riguardo ai vincoli di finanza pubblica - alla maggiore espansione del prodotto nominale, favorita proprio dagli interventi proposti.

Il potenziamento della ripresa economica, che i pur contraddittori indicatori congiunturali sembrano segnalare, è affidato a misure dirette ad incrementare il reddito disponibile delle famiglie ed a ridurre gli oneri che gravano sulle imprese.

Una particolare attenzione è poi riservata agli investimenti pubblici in infrastrutture, per i quali l'intento dichiarato è di invertire una tendenza, ormai pluriennale, verso un continuo declino.

Sulla materia, la Corte dei conti ha riferito in occasione dell'audizione del 3 novembre 2015 presso le Commissioni Bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

L'esperienza degli ultimi anni dimostra che le azioni volte al riassorbimento delle spese in eccesso hanno sottoposto le amministrazioni centrali e territoriali ad un delicato compito di ricalibrazione degli interventi.

L'analisi dei documenti programmatici per il 2016 consente di prefigurare un particolare impegno del nostro Paese nel riorientare la spesa verso quella in conto capitale.

Recuperare adeguati livelli di intervento pubblico nel campo delle opere non rappresenta solo una condizione chiave per il rispetto della clausola europea sugli investimenti richiesta dal Governo, ma costituisce anche, e soprattutto, la condizione per ottenere adeguati livelli di crescita, riassorbendo un ritardo nelle dotazioni infrastrutturali che rischia di incidere sul potenziale competitivo del Paese.

Per i prossimi anni il profilo programmatico di riequilibrio della finanza pubblica resta impegnativo.

Esso, dunque, ripropone con forza la tematica della "*spending review*".

Va ribadito che, nel periodo successivo all'esplosione della crisi mondiale, la dinamica della spesa pubblica in Italia ha subito una netta decelerazione - che, per alcune componenti della spesa, si è risolta persino in una riduzione assoluta dei livelli - rispetto alla continua e

sostenuta espansione che aveva contrassegnato l'intero arco degli anni duemila.

Ma la Corte è dell'avviso che il parziale insuccesso o, comunque, le difficoltà incontrate dagli interventi successivi di "revisione della spesa" siano anche imputabili ad una non ottimale costruzione di basi conoscitive sui contenuti, sui meccanismi regolatori e sui vincoli che caratterizzano le diverse categorie di spesa oggetto dei propositi di taglio.

Ciò ha generato, nel dibattito di politica economica, proposte di razionalizzazione che non offrono più scorciatoie percorribili in direzione di un'efficace *spending review* e che sembrano porre solo sullo sfondo il tema essenziale dell'interrelazione tra spesa pubblica e qualità dei servizi resi alla collettività, in nome della priorità assegnata all'obiettivo di riequilibrio dei conti.

In altri termini, i risultati conseguiti - che sono importanti a livello di dati aggregati - nascondono i segni delle rigidità e delle difficoltà incontrate nella scelta delle modalità di contenimento della spesa.

Il sacrificio degli investimenti pubblici - un punto su cui il Governo sta ponendo una attenzione particolare - è una prima evidenza che

emerge dall'esperienza degli ultimi anni e che testimonia un risultato molto sbilanciato nella composizione tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

Ma di pari importanza è l'osservazione secondo la quale il contributo al contenimento della spesa non è più solo riconducibile ad effettivi interventi di razionalizzazione e di efficientamento di strutture e servizi, quanto, piuttosto, ad operazioni assai meno mirate di contrazione, se non di soppressione, di prestazioni rese alla collettività.

Dai tagli operati è, dunque, derivato un progressivo offuscamento delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento pubblico cui è chiamato a contribuire.

Queste contraddizioni appaiono, naturalmente, più stridenti sul fronte degli enti territoriali.

Così, per le regioni, al netto di quanto destinato al finanziamento della spesa sanitaria, si evidenzia come il progressivo taglio delle risorse disponibili si sia tradotto in una modifica del rilievo delle funzioni svolte, con caratteristiche diverse tra regioni, e come ciò stia progressivamente portando a delineare particolari modelli territoriali e diversità di accesso dei cittadini ai servizi.

Differenze rese meno percepibili dalla mancanza in tutti i settori, tranne in sanità, di chiari elementi distintivi sulla qualità dei servizi che il cittadino può attendersi dal pubblico.

Nei prossimi anni i margini di risparmio dal lato delle spese potrebbero rivelarsi limitati, anche in considerazione dei risultati importanti già conseguiti dopo l'avvio della crisi economica internazionale. Ciò, va ribadito, in un quadro prospettico di finanza pubblica che impone ancora di trovare spazi per correzioni non marginali della spesa, anche allo scopo di consentire di affrontare la questione complessa del carico fiscale.

Queste considerazioni hanno indotto la Corte ad approfondire il tema della revisione della spesa per offrire un contributo informativo utile a meglio orientare le scelte di ulteriore contenimento.

Su questo tema l'Istituto sta ultimando un Rapporto che entro il mese di marzo sarà posto a disposizione del Parlamento.

Si tratta di una verifica che potrà rivelarsi utile anche per valutare la razionalità degli assetti che si vanno affermando, con riguardo, da un lato, ai costi che gravano sulla finanza pubblica e, dall'altro, ai riflessi sulla qualità dei servizi resi alla collettività.

Tale azione si accompagna alla consueta ed istituzionale funzione di controllo e verifica dell'efficacia di specifiche misure assunte dalle Amministrazioni.

Sul punto posso rammentare che, nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione, più di un'indagine è stata dedicata alla verifica del seguito dato dalle Amministrazioni statali a misure di *spending review*.

La Corte, comunque, continuerà a svolgere un ruolo di stimolo e di proposta con riferimento a specifici settori che presentano profili di criticità.

Ricordo, ad esempio, che nel corso del 2015 frequenti sono stati gli interventi del nostro Istituto sul tema delle società partecipate.

Sul versante del controllo, è stata condotta - ponendola a disposizione delle Autorità legislative e di Governo - una specifica indagine sui profili economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali, anche con riferimento all'impatto che le esternalizzazioni hanno avuto sui bilanci degli enti partecipanti.

Per citare solo alcuni dei dati più significativi: meno del 20 per cento dei Comuni ha dichiarato di non possedere partecipazioni; di

queste, poco più di un terzo riguarda i servizi pubblici locali, pur rappresentando una parte significativa del valore della produzione (più del 70 per cento dell'importo complessivo); netta è la prevalenza degli affidamenti in house, essendo risultato irrisorio il numero di servizi affidati con gara (meno di 100 ad impresa terza e circa 400 a società mista, su un totale di oltre 26 mila).

L'azione condotta nel settore dalle Sezioni Regionali di controllo ha, inoltre, posto in luce che le maggiori criticità inerenti la gestione degli organismi partecipati sono determinate dalla insoddisfacente configurazione dei rapporti finanziari intercorrenti tra questi ultimi e gli enti partecipanti.

Sul versante della giurisdizione, sempre in materia di società partecipate, l'Istituto ha più volte sottolineato la necessità di sopperire a lacune che, sovente, hanno provocato incertezze ed oscillazioni giurisprudenziali nel riparto della giurisdizione di responsabilità tra giudici ordinari e contabili.

I numerosi approdi giurisprudenziali, anche della Suprema Corte, sviluppatisi nel corso del tempo, non hanno consentito di raggiungere un grado di stabilizzazione tale da assicurare certezza del diritto e

agevole individuazione della “*regula iuris*” da applicare nelle varie e concrete fattispecie.

La diffusa consapevolezza della necessità di una più accurata regolazione dei presupposti di assoggettamento al controllo ed alla giurisdizione contabile delle società di diritto privato che impiegano ingenti capitali pubblici, fa sì che la Corte guardi con favore l'intervento del legislatore che ha delegato il Governo al “riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche”.

Nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica, la Corte ha posto particolare attenzione anche al settore dell'attività negoziale delle Amministrazioni, segnalando, tra l'altro, l'anomalia relativa all'ingente numero di stazioni appaltanti.

Ben vengano, pertanto, le norme che hanno introdotto la nuova figura dei “soggetti aggregatori” per l'acquisizione di beni e servizi.

Ed in tema di attività contrattuale, terreno considerato ad alto rischio dalle normative sulla prevenzione della corruzione, rammento anche che Corte dei conti ed ANAC hanno sottoscritto, nel maggio del

2015, uno specifico protocollo di intesa per coordinare le azioni dei due Istituti.

In particolare, nell'intento di contribuire ad arginare un meccanismo criminale che, per numero di soggetti coinvolti e dispersione di risorse pubbliche, si riflette negativamente sull'economia nazionale, è stata prevista l'adozione di iniziative comuni, quali l'individuazione e la condivisione di indicatori di illeciti, ottimizzando l'utilizzo dei sistemi informativi.

Anche a livello internazionale, alla materia dell'etica e della lotta alla corruzione la Corte ha riservato particolare rilevanza. Tra le tante iniziative assunte nel settore, ricordo il VI meeting della Task Force dell'EUROSAI su Audit & Ethics, organizzato a Roma nell'aprile dello scorso anno, nel quale è stato affrontato il tema della lotta alla corruzione e del ruolo importante che, in tale ambito, possono svolgere le Istituzioni Superiori di controllo.

Ma deve ancora una volta essere sottolineato che, particolarmente efficace si è rivelata, come sempre, la costante, impegnativa azione delle Procure e delle Sezioni giurisdizionali volta a perseguire i responsabili

di fatti di *mala gestio* dai quali siano derivate conseguenze dannose per la finanza pubblica. Azione, come in più occasioni ho osservato, ampia ed incisiva, anche per l'effetto di deterrenza che le istruttorie e le sentenze di condanna della Corte di conti determinano.

L'efficiente funzionamento della macchina della giustizia, quale strumento principe di contrasto delle illegalità, costituisce un elemento decisivo per contribuire allo sviluppo ed alla crescita del Paese.

Occorrono, a tal fine, norme chiare e non stratificate in apparati complicati, alla cui mancanza spesso deve supplire l'impegno dei magistrati nell'individuare soluzioni, anche organizzative, atte a rendere più snella e rapida l'applicazione processuale.

Più volte mi sono detto convinto che le illegalità trovano nella complessità e nella moltiplicazione delle leggi, spazi più fertili per fare presa, piuttosto che presidi od ostacoli al loro diffondersi.

In quest'ottica, particolare rilievo assume la delega contenuta nella legge n. 124/2015 (c.d. legge Madia), che, in sintesi, prevede il riassetto, in un unico provvedimento normativo, di tutte le tipologie di

giudizi contabili, compresi quelli pensionistici, di conto e “ad istanza di parte”.

Nel fissare i principi ed i margini cui dovrà attenersi il legislatore delegato, significativi appaiono i riferimenti espliciti alle norme del codice di procedura civile, intese come “espressione di principi generali” e la finalità di assicurare “concentrazione delle tutele” ed “effettività”. Accanto agli anzidetti profili, la norma espone quattro indicatori di metodologia o tecnica redazionale, essendo il legislatore delegato chiamato a formulare norme “innovative” e “di coordinamento”; ad assicurare l’osservanza del principio della ragionevole durata del processo, anche mediante il ricorso a procedure telematiche; a prevedere il prevalente ricorso ad abrogazioni di tipo “esplicito”, nonché alla definizione di una disciplina transitoria per i giudizi attualmente in corso.

Le norme recate dall’emanando "Codice dei giudizi contabili" - su cui dovranno preliminarmente pronunciarsi le Sezioni Riunite della Corte dei conti - contribuiranno certamente a mettere ordine nelle disposizioni disseminate in fonti di antica datazione, con l’introduzione di istituti, forme processuali attualizzate, riti alternativi semplificati.

Ma l'efficientamento della giustizia non può prescindere da una struttura al passo con i tempi.

La Corte ha, pertanto, investito molto nella modernizzazione dei propri sistemi operativi.

Con l'emanazione, lo scorso anno, del decreto presidenziale in tema di regole per l'utilizzo delle tecnologie informatizzate, è stato avviato il processo contabile "telematico", volto ad accelerare i tempi di resa della giustizia ed a razionalizzare gli adempimenti procedurali delle parti.

Anche sul versante del controllo, risultano significativi i passi in avanti compiuti: l'attivazione di uno specifico progetto di rimodulazione del sistema informatico del controllo sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, potrà favorire una più efficiente attività istituzionale della relativa Sezione, attraverso l'acquisizione, per via telematica, dei dati di bilancio degli Enti controllati e di tutta la documentazione correlata.

E', inoltre, in via di definizione l'adeguamento ai principi dell'armonizzazione contabile dei sistemi informativi che supportano il controllo-referto per la finanza territoriale.

Rappresenta, questa, una fase importante del più ampio progetto SMART (Sistema Monitoraggio ARmonizzazione Territoriale), che costituisce una delle prime esperienze di questo tipo a livello europeo ed apre nuove prospettive per la semplificazione della trasmissione di dati contabili da parte degli Enti territoriali.

L'anno appena conclusosi è stato molto intenso per l'Istituto.

Nel fare rinvio alla relazione scritta - disponibile in formato cartaceo e su supporto elettronico, nonché sul sito istituzionale - che riporta una puntuale rassegna dell'attività svolta nel corso del 2015 ed alle relazioni che verranno presentate in occasione delle inaugurazioni dell'Anno Giudiziario presso le Sezioni regionali, ringrazio ancora una volta tutti gli uffici della Corte che efficacemente si impegnano nell'azione di tutela delle ragioni dell'erario pubblico.

Per motivi connessi ai ristretti tempi della cerimonia, mi limito a ricordare che notevole è stata, per vastità e varietà, l'attività giudiziaria - volta al recupero delle minori entrate o delle maggiori spese sostenute dalle Amministrazioni pubbliche in conseguenza delle condotte dolose o gravemente colpose di amministratori e dipendenti pubblici - e

variegata e mirata l'azione del controllo, orientata anche a rendere "leggibili", tramite l'utilizzo di specifici indicatori, i risultati degli interventi e delle pubbliche gestioni.

Pur costituendo, come più volte affermato, giurisdizione e controllo/referto le principali linee di azione attraverso le quali l'Istituto esplica le proprie funzioni, non secondari sono stati i risultati conseguiti anche in altri settori.

Ricordo, a titolo esemplificativo, che, nel corso del 2015, la Corte ha portato a termine un audit condotto in accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, che ha riguardato la metodologia di calcolo di rimborsi e compensazioni ai fini della determinazione della risorsa propria IVA dovuta all'Europa dall'Italia.

L'attivazione della procedura di audit ha avuto origine da rilievi rimasti irrisolti per oltre un decennio, che avevano portato alla apposizione di "riserve" da parte dei Servizi della Commissione europea per più esercizi.

L'attività posta in essere dall'Istituto, quale soggetto terzo, in sede di audit – con esito molto positivo, sia per gli effetti sulla finanza

pubblica italiana, che per il prestigio del nostro Paese – ha consentito il superamento delle divergenze insorte in passato.

La soluzione metodologica prospettata dalla Corte, ed accolta dalla Commissione Europea, comporterà un recupero di risorse di importo prevedibilmente significativo.

Anche nell'anno appena iniziato l'impegno della Corte si muoverà su un arco di tematiche molto articolato.

Proseguirà l'attenta valutazione dell'utilizzo dei fondi europei, anche in coerenza con la nuova programmazione delle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione territoriale, la verifica dell'efficacia delle scelte organizzative assunte a livello centrale e locale e, più in generale, la lotta agli sprechi e l'attività ausiliaria assicurata istituzionalmente al Parlamento.

La presenza in tutte le realtà territoriali del Paese rende la Corte il naturale controllore del perseguimento degli obiettivi finanziari; ed è questa un'attività da potenziare, anche in vista del progetto di riforma costituzionale.

In effetti, l'Istituto, attraverso la propria articolazione e grazie ad un'ampia gamma di strumenti di verifica, è in grado di monitorare l'effettivo perseguimento degli equilibri economico-finanziari, la sostenibilità dell'indebitamento e la regolarità e l'efficienza della gestione, e, quindi, di fornire, in particolare, un'efficace supporto al nuovo Senato, nella funzione, che verrà ad esso demandata, di valutazione delle politiche pubbliche.

Mi avvio alla conclusione.

Signor Presidente,

il 2015 si era aperto con prospettive straordinariamente favorevoli per le economie europee, in virtù dell'operare simultaneo di diversi fattori positivi: la caduta del prezzo del petrolio e delle altre materie prime, l'annuncio e poi l'avvio del *Quantitative easing* da parte della Banca Centrale Europea, la forte riduzione del livello dei tassi di interesse, il deprezzamento del cambio euro/dollaro.

Un anno fa, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario, questi nuovi e concomitanti fattori di mutamento del quadro internazionale erano già ben presenti.

Non si mancò, peraltro, in quell'occasione, di rilevare sia l'insidia di trarne attese unidirezionali, orientate a valutare soltanto gli effetti positivi sull'economia, sia il rischio della reversibilità di alcuni dei fattori stessi.

Il quadro è cambiato, piuttosto bruscamente, fin dall'estate scorsa, generando nuovamente incertezza sul futuro.

Un'incertezza che si è accentuata in queste ultime settimane per i timori del ripetersi di scenari, che sembravano superati, di forti tensioni sui mercati finanziari.

In una fase così delicata per il nostro Paese è fondamentale fornire impulso alla crescita economica e all'occupazione, pur nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

L'impianto generale e gli orientamenti operativi che emergono dalla legge di stabilità per il 2016 vanno in questa direzione.

Ma altrettanto importante è che l'azione di tutte le Istituzioni sia indirizzata a volgere in positivo le aspettative degli operatori, rinsaldando la fiducia nello Stato e la credibilità del Paese.

E questo è ovviamente anche il compito della Corte dei conti, Istituto che, nel disegno tracciato dal Legislatore Costituente,

rappresenta, come detto, il massimo organo di controllo deputato al riscontro della regolarità delle gestioni, della legalità degli atti e dei conti e, nel contempo, il giudice superiore, neutrale ed indipendente, cui è attribuita la funzione di prevenire e reprimere gli illeciti erariali.

Mi sento pertanto di garantire, Signor Presidente, anche a nome dei colleghi tutti, nonostante le carenze degli organici magistratuali - in procinto di assumere, nell'arco di pochi mesi, dimensioni oggettivamente allarmanti - che la Corte continuerà, attraverso l'esercizio delle sue funzioni, a contribuire alla diffusione del senso etico presso tutti gli operatori pubblici, cui è affidato il perseguimento degli interessi generali del Paese.

Ringrazio il Signor Presidente ed i gentili ospiti per l'attenzione.

La parola al Signor Procuratore Generale.