



Corte dei Conti

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI  
FRANCESCO STADERINI  
SULLO STATO DEI CONTROLLI E DELLA GIURISDIZIONE  
AL 1° GENNAIO 2006

1° FEBBRAIO 2006  
(Aula delle Sezioni Riunite)

## INDICE

1. Premessa
  2. I controlli
    - 2.1 Il controllo preventivo
    - 2.2 Il controllo sulla gestione
      - 2.2.1 I controlli sulle amministrazioni centrali e sugli enti pubblici
      - 2.2.2 I controlli sugli enti di autonomia
  3. Le funzioni ausiliarie al Parlamento
  4. La giurisdizione
    - 4.1 La giurisdizione di responsabilità
    - 4.2 La giurisdizione pensionistica
  5. Conclusioni
- Tabelle

Signor Presidente della Repubblica,

rivolgo a Lei, anche a nome dei colleghi magistrati e il personale tutto della Corte, un sentito ringraziamento per la Sua presenza che conferisce maggiore solennità a questa cerimonia.

Del pari ringrazio, per la loro partecipazione, il Signor Presidente della Corte Costituzionale, il Senatore Francesco Moro, Vice Presidente del Senato della Repubblica, l'onorevole Alfredo Biondi, Vice Presidente della Camera dei Deputati, l'onorevole Giulio Tremonti, Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, gli onorevoli Ministri presenti, gli illustri rappresentanti della Magistratura ordinaria e amministrativa, della Avvocatura dello Stato nonché le altre autorità, che mi scuso se singolarmente non nomino, che sono qui a rappresentare le Forze armate, i Corpi accademici, la Pubblica Amministrazione.

## **1. PREMESSA**

E' compito del presidente, da quest'anno, tenere la relazione nella cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Ha così deciso il consiglio di presidenza dell'Istituto, condividendo le motivazioni alla base dell'analoga innovazione introdotta dalla recente riforma dell'ordinamento giudiziario.

Per la Corte dei conti, peraltro, la novità si riveste di un contenuto peculiare, perché nel suo presidente – che è presidente sia delle sezioni riunite in sede giurisdizionale che di quelle in sede di controllo – si realizza il vertice funzionale e la rappresentanza esterna dell'Istituto nell'insieme di tutte le sue funzioni; non solo, quindi, giurisdizionali ma anche di controllo.

Si tratta di funzioni, indubbiamente, molto diverse, nel loro contenuto e per le regole e i procedimenti che le governano, ma non a caso intestate allo stesso organo, in quanto corrispondenti ad una logica unitaria, che la più recente evoluzione dell'ordinamento ha reso ancor più evidente e che è quella di assegnare alla Corte il ruolo di principale garante del principio costituzionale del buon andamento e, quindi, della corretta e efficiente gestione amministrativa.

Entrambe queste funzioni, quindi, costituiranno l'oggetto della mia relazione, che vuole delineare il quadro di come la Corte ha operato nell'anno appena trascorso: degli obiettivi raggiunti, delle difficoltà incontrate, delle iniziative assunte o da assumere per consentire all'Istituto di rispondere sempre meglio al suo ruolo istituzionale.

## **2. I controlli**

Le funzioni di controllo della Corte si possono, con una certa approssimazione, raggruppare in tre distinte tipologie, che terrò separate anche nell'esposizione che segue:

- controllo preventivo sugli atti;
- controllo successivo sulla gestione;
- controllo finanziario-contabile e di diretto ausilio al Parlamento.

### **2.1 Il controllo preventivo**

Il controllo preventivo è la più antica e fino a poco più di un decennio fa era anche la principale funzione di controllo della Corte, che si esercitava su quasi tutti gli atti dell'amministrazione statale, anche di scarsa rilevanza.

A seguito della fondamentale riforma operata con la legge n. 20 del 1994, esso è attualmente concentrato soltanto sugli atti di maggiore rilievo finanziario e su quelli generali di indirizzo e di programmazione, che rappresentano il presupposto di una serie successiva di altri atti o gestioni. La stessa legge, integrata da un più recente intervento legislativo, ha rivisto anche il procedimento per il suo esercizio, al fine di renderlo al massimo sollecito e far venir meno l'intralcio alla speditezza dell'azione amministrativa in precedenza lamentato.

Nell'anno scorso, con riferimento alle sole amministrazioni centrali (da cui promana la stragrande maggioranza degli atti da controllare) sono pervenuti agli uffici di controllo oltre 15.000 provvedimenti, di cui 66 atti di natura regolamentare. Sono stati formulati 724 rilievi istruttori e 16 sono stati gli atti deferiti all'esame collegiale della competente sezione, tutti con ricusazione del visto di legittimità. Interessante notare che gli atti controllati prima della riforma si aggiravano intorno ai 5 milioni.

*Quanto alle pronunce di maggior interesse assunte dalla sezione del controllo, esse hanno avuto riguardo, nella materia contrattuale, a questioni relative al rispetto delle norme comunitarie sulla concorrenza e, in quella del pubblico impiego, a problematiche interpretative delle norme che regolano il conferimento degli incarichi dirigenziali.*

*Sotto il profilo dell'organizzazione, voglio segnalare come, con una recente modifica al regolamento interno di disciplina delle funzioni di controllo, sia stata disposta l'integrazione della sezione centrale con otto magistrati in rappresentanza delle sezioni regionali di controllo, per risolvere le questioni di massima di particolare importanza e che investono anche l'attività di quegli organi periferici.*

### **2.2 Il controllo sulla gestione**

E' nozione, ormai, ampiamente acquisita che il nuovo assetto dei controlli pubblici, disciplinato dalla legge n. 20 del 1994, ha avuto come sua innovazione di maggior rilievo

l'intestazione alla Corte dei conti di una funzione di controllo successivo sulla gestione esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali e locali.

A differenza del controllo preventivo di legittimità, oggetto del controllo successivo non sono singoli atti, ma intere gestioni, ed il suo parametro è rappresentato, oltre che da norme giuridiche, da criteri generali di buona amministrazione, desumibili dalle discipline economiche, finanziarie e aziendalistiche.

Lo scopo di questo controllo è quello di accertare il conseguimento da parte dell'amministrazione degli obiettivi prefissati dalla legge o dal programma e le caratteristiche dell'attività posta in essere per realizzarli, con particolare riguardo ai profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione la Corte dei conti non adotta pronunce assimilabili a sentenze, bensì deliberazioni contenenti valutazioni, osservazioni, rilievi, suggerimenti per il futuro.

L'esito del controllo non produce, quindi, un diretto effetto sanzionatorio, ma sarebbe errato ritenerlo inutile o quasi. Non di rado, infatti, è in grado di provocare processi di autocorrezione da parte dell'amministrazione, a ciò indotta anche dalla possibilità di successivi interventi dell'organo rappresentativo, principale destinatario dei referti del controllore, nonché dalla pressione dell'opinione pubblica informata dei risultati del controllo.

Un importante rafforzamento dell'efficacia di questo controllo è stato apportato dalla legge finanziaria di quest'anno, la quale (all'art. 1, comma 171) prevede, con norma organica inserita nell'art. 2 della legge n. 468 del 1978, che nella formulazione delle previsioni di spesa di ogni ministero si tenga conto delle risultanze del controllo e che nelle note preliminari della spesa siano indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte.

### **2.2.1 I controlli sulle amministrazioni centrali e sugli enti pubblici**

Nel 2005 l'apposita sezione di controllo sulla gestione, competente per i controlli sulle amministrazioni centrali dello Stato, ha approvato 27 relazioni relative ad altrettante indagini concernenti settori prescelti, secondo criteri oggettivi, in sede di programmazione dell'attività.

Alcune di queste meritano particolare segnalazione per l'accuratezza di analisi, l'apprezzamento delle soluzioni prospettate e per l'eco suscitata nell'opinione pubblica.

*Comincio con l'indagine relativa allo stato di attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo) e quindi all'esecuzione delle grandi opere incluse nel programma approvato con delibera del CIPE n. 121/2001. La relazione contiene notizie e valutazioni sulla predisposizione del programma e sugli istituti cui l'amministrazione ha fatto ricorso per la sua realizzazione (soprattutto general contractor, appalto integrato e project financing), nonché un'analisi approfondita dello stato di avanzamento di alcune opere, rappresentando anche uno stimolo per l'amministrazione nell'accelerare le procedure.*

*Parimenti interessanti sono state due indagini che hanno avuto ad oggetto l'amministrazione penitenziaria. L'una ha riguardato l'attuazione della riforma della medicina penitenziaria, prevista dalla legge 419 del 1998 e definita dal d. lgs. 230 del 1999, finora realizzata solo per la parte relativa alla cura delle tossicodipendenze; essa ha evidenziato l'urgenza di un completamento della riforma, trattandosi di un segmento di sanità che, a causa dell'aumento della popolazione carceraria, della diffusione di gravi patologie infettive e del costante incremento dell'utenza di nazionalità estera, presenta elementi di rischio che non possono essere sottovalutati. L'altra ha analizzato i programmi di investimento, per la ristrutturazione e la dismissione del patrimonio edilizio carcerario, nonché per la costruzione di nuovi istituti; nella relazione si compie un esame attento dei piani pluriennali di edilizia penitenziaria, non senza stigmatizzare una mutevolezza eccessiva nelle scelte programmatiche, con conseguente precarietà delle relative assegnazioni di fondi.*

*Molti altri sono stati, sempre nel 2005, i settori d'attività della pubblica amministrazione oggetto di specifiche indagini: vorrei segnalare ancora quelle sul fenomeno dell'immigrazione e sulla gestione delle relative risorse finanziarie; sugli interventi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali; sulla gestione dei finanziamenti per diversi settori della ricerca.*

La sezione, inoltre, effettua il costante monitoraggio di alcuni comparti finanziari particolarmente sensibili; tra questi, quello dell'andamento delle entrate tributarie ed extratributarie. A specifiche banche dati affluiscono, poi, le informazioni relative alla gestione dei lavori pubblici ed ai provvedimenti pensionistici.

Altra sezione che esercita al centro una particolare attività di controllo sulla gestione è la sezione controllo enti, che svolge una funzione prevista espressamente dall'art. 100 della Costituzione e disciplinata dalla legge n. 259 del 1958. A seguito della generalizzata introduzione, con la riforma degli anni novanta, del controllo sulla gestione, la sezione ha provveduto ad una riconsiderazione complessiva della propria attività, ampliando l'oggetto dei propri referti al Parlamento e pervenendo ad una programmazione delle attività, tale da consentire un più efficace e moderno controllo sulle gestioni. Va ancora rilevato come i compiti della sezione, che attualmente controlla 364 enti, abbiano acquisito nel tempo sempre maggior peso, tenuto conto della rilevanza strategica per l'economia dei settori su cui intervengono alcuni degli enti e delle società controllate.

Nel 2005, la sezione ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria di 217 enti tra cui quella dell'ANAS, per gli esercizi 2003 e 2004, dell'ENEL, per l'esercizio 2004, della FINTECNA, per gli esercizi 2003 e 2004, e delle Poste Italiane, per l'esercizio 2004.

Al Parlamento riferisce anche, annualmente, la sezione affari comunitari e internazionali, sulla gestione e sull'utilizzo dei fondi di provenienza della Comunità europea e su cofinanziamenti nazionali, nonché sulla consistenza e le cause delle frodi ai danni della comunità stessa.

Nel 2005, la sezione ha approvato il referto annuale 2004 sullo stato di attuazione della programmazione comunitaria 2000-2006, sui saldi dei contributi relativi alla precedente programmazione, nonché, sull'attuazione della politica agricola comunitaria.

Nel corso dell'anno la sezione ha inoltre approvato, con la collaborazione di alcune sezioni regionali di controllo, una specifica indagine sui cofinanziamenti comunitari a favore del turismo, che conferma il ruolo sempre più incisivo di questo settore economico quale fattore di sviluppo e di incremento dell'occupazione nel nostro Paese.

Tutti i risultati del controllo sulla gestione, sono stati seguiti con attenzione particolare dagli organi d'informazione, che ritengo doveroso pubblicamente qui ringraziare per la loro preziosa collaborazione. Da parte sua l'Istituto ha assunto iniziative per assicurare la maggiore pubblicità delle indagini, non solo potenziando il proprio portale informatico, ma anche accompagnandone la pubblicazione con note di sintesi appositamente predisposte per le esigenze dei *media* e intese a porre in evidenza gli aspetti di maggior rilievo di ciascuna relazione.

Tutto ciò, se da una parte soddisfa la necessità di una trasparente informazione all'opinione pubblica sull'esito dei controlli, dall'altra ne potenzia indirettamente anche l'efficacia, sottoponendo l'operato degli amministratori alle dirette valutazioni dei cittadini amministrati ed elettori.

### **2.2.2 I controlli sugli enti di autonomia**

Il controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali e locali trova, allo stato, la sua principale disciplina nell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, che attribuisce alla Corte dei conti la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione ai vincoli comunitari, e un controllo collaborativo, da esercitare attraverso apposite sezioni regionali, rivolto a perseguire la sana gestione finanziaria e sempre più avanzati livelli di efficienza e di economicità.

*Nell'esercizio di questi compiti, a garanzia dell'autonomia degli enti controllati, la Corte non è chiamata ad operare come organo ausiliario del Governo o comunque dello Stato centrale, ma come organo della Repubblica, nella nuova definizione di cui all'art. 114 Cost., e, quindi, come organo sia dello Stato che delle regioni e degli altri enti territoriali.*

*Questa qualificazione era già stata riconosciuta alla Corte dei conti dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 29 del 1995; parlava allora la Corte di un organo indipendente al servizio dello Stato-comunità, "garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico" e, in particolare "della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità". L'evoluzione dell'ordinamento costituzionale verso forme sempre più spinte di pluralismo autonomistico, rappresentata dalla riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, ed in particolare dalle disposizioni contenute negli artt. 119 e 117 – che, pur garantendo l'autonomia finanziaria di*

*entrata e di spesa degli enti territoriali, richiamano la competenza dello Stato nella disciplina della perequazione finanziaria delle risorse, al fine di rimuovere squilibri economici e sociali – non ha contraddetto ma bensì rafforzato questo nuovo ruolo della Corte dei conti.*

*D'altra parte l'abolizione degli artt. 130 e 125 della Costituzione non ha inteso far venire meno ogni controllo esterno sulle autonomie, ma soltanto quel tipo di controllo preventivo e di legittimità su singoli atti ormai quasi ovunque superato e che, soprattutto, richiamava implicitamente una concezione vagamente gerarchica e non garantistica, con il controllante espressione dell'ente territoriale di livello superiore.*

*La pari dignità riconosciuta ora dall'art. 114 della Costituzione a tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica, rende del tutto logico e coerente anche l'assoggettamento ad uno stesso sistema di controlli esterni, tale da garantire la discrezionalità nella scelta degli obiettivi, ma anche evidenziare, in un'ottica di collaborazione, eventuali illegittimità e inefficienze dell'attività posta in essere per conseguirli. Un sistema, poi, che assicuri la credibilità di questi controlli, affidandoli ad un organo che sia in grado di operare in modo professionale e, soprattutto, imparziale e neutrale rispetto ai contrastanti interessi, politici e territoriali, in gioco.*

*Sembra ispirarsi a queste premesse costituzionali la legge n. 131 del 2003 nell'attribuire questo rinnovato controllo sulle autonomie alla stessa magistratura contabile che esercita il controllo sullo Stato e nel prevederne l'esercizio attraverso articolazioni regionali, collegate sia sul piano organico che funzionale con le amministrazioni controllate.*

*E' stato previsto, infatti, che facciano parte di ciascuna sezione anche due componenti, con lo status di consiglieri, designati rispettivamente dalle regioni e dagli enti locali; inoltre ogni regione, così come gli enti locali (se pure, di norma, tramite il consiglio delle autonomie locali), possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica e ulteriori forme di collaborazione rivolte ad agevolare il conseguimento del buon andamento e della sana gestione finanziaria.*

A seguito dell'entrata in vigore della nuova legge si è sentita la necessità di adeguare la struttura organizzativa della Corte al fine di raccordare l'attività di controllo finanziario di competenza di ciascuna sezione regionale con le funzioni di referto generale al Parlamento sulla intera finanza regionale e locale da svolgersi necessariamente a livello centrale.

Parimenti evidente è apparsa subito anche l'esigenza di assicurare il coordinamento delle sezioni regionali, individuando criteri e metodologie di lavoro tali da consentire comparazioni e raffronti e permettere di delineare parametri di valutazione comuni nell'ambito del controllo sulla gestione.

*Non va al riguardo trascurato che alla base della scelta legislativa di intestare il controllo unitariamente alla Corte dei conti, se pure con articolazioni regionali, anziché seguire il modello, generalmente adottato negli Stati federali, della pluralità degli organi di controllo, sta*

*proprio l'intenzione di assicurare, oltre alla autorevolezza e neutralità del controllore - che organi di controllo espressione degli stessi ordinamenti controllati difficilmente possono garantire -, anche quelle analisi comparative ed omogeneità dei criteri valutativi che solo un continuo scambio di esperienze e informazioni ed un efficace coordinamento può consentire.*

Per le finalità suindicate è stata istituita, nell'esercizio del potere regolamentare riconosciuto dalla legge alla Corte dei conti per quanto riguarda l'organizzazione dei suoi uffici, un'apposita sezione, denominata delle autonomie, presieduta dal presidente della Corte e con la partecipazione di tutti i presidenti delle sezioni regionali. Spetta a questa sezione il referto al Parlamento sugli andamenti della finanza regionale e locale globalmente considerata e l'indirizzo e il coordinamento delle sezioni regionali; coordinamento che, per la speciale composizione della sezione, è privo di ogni caratterizzazione gerarchica e può essere considerato come un autocoordinamento, che si basa su scelte sostanzialmente condivise.

L'attuazione pratica del nuovo ordinamento dei controlli sulle autonomie non si è presentata facile, particolarmente nei confronti degli enti locali, stante il loro numero assai elevato in rapporto alle risorse strumentali a disposizione delle sezioni regionali e l'assoluta mancanza di indicazioni operative da parte del legislatore.

In questa situazione le singole sezioni regionali hanno iniziato lo stesso ad operare, anche se naturalmente in modo sperimentale e ciascuna nei limiti consentiti dalle risorse disponibili, riuscendo a conseguire risultati che, in alcuni casi, possono ritenersi veramente considerevoli; ma per un più completo ed efficace espletamento delle competenze ricevute è apparsa sempre più evidente l'esigenza per le sezioni regionali di avvalersi dell'operato degli organi di controllo interno degli stessi enti locali, nel rispetto dei principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà.

In particolare per quanto riguarda il controllo sulla gestione si tratterà di utilizzare la collaborazione dei corrispondenti organi locali, senza che ciò significhi mettere in discussione il rapporto di dipendenza tra questi organi e le autorità di governo dell'ente di appartenenza, delle quali devono seguire le direttive e a cui devono riferire. La Corte, che è stata chiamata dal legislatore a verificare il funzionamento dei controlli interni, potrà, attraverso questo rapporto funzionale-collaborativo con questi organi, fornire loro sussidi strumentali ed elementi di valutazione, tratti anche da analisi comparative, che permettano un più valido espletamento della funzione.

*La collaborazione con gli uffici preposti al controllo interno sulla gestione potrà poi servire alla Corte per l'esercizio del suo controllo esterno sulla stessa gestione nel modo più adeguato alle esigenze dell'ente controllato.*

*Controlli interni e controlli esterni sugli enti territoriali si riscontrano, in ogni caso, in tutti gli Stati, come si può ricavare dai documenti dell'INTOSAI, che al riguardo detta anche regole operative rivolte a favorire la complementarietà e la sinergia tra i due tipi di controllo,*

*entrambi ritenuti indispensabili, nella diversa collocazione istituzionale, per una sana gestione amministrativa.*

*Un'indicazione in questo senso è venuta anche dal legislatore nazionale quando ha posto a carico delle apposite strutture degli enti locali l'obbligo di inviare alla Corte dei conti il referto relativo al controllo interno di gestione (art. 1, comma 5, del d.l. n. 168 del 2004). Ed è importante anche rilevare che questa norma è stata riconosciuta costituzionalmente legittima, in quanto, prevedendo il raccordo tra controllo interno ed esterno, rende possibile la finalità collaborativa di quest'ultimo (Corte cost. n. 417/2005).*

Analoga collaborazione e coinvolgimento devono essere realizzati con l'organo di revisione contabile, ma il discorso da fare con riguardo al rapporto con questo organo è in parte diverso. Esso, infatti, anche a seguito delle nuove competenze e responsabilità acquisite negli anni più recenti, esercita un ruolo che interessa non solo l'ente di appartenenza, ma indirettamente tutta la comunità nazionale, stante il collegamento tra finanza locale e statale per il principio solidaristico accolto dalla Costituzione, che obbliga, tra l'altro, lo Stato a intervenire per garantire i livelli essenziali delle prestazioni relative a diritti civili e sociali, nonché per il carattere unitario della finanza pubblica nei rapporti internazionali e comunitari.

Il rapporto con i revisori dei conti, nell'attesa di interventi normativi che rivedano anche le modalità di provvista dell'organo al fine di garantire maggiormente la professionalità e indipendenza dei suoi componenti, deve essere più stretto e più stringente deve essere il ruolo svolto dalla Corte dei conti, che, come ha riconosciuto la giurisprudenza costituzionale, trova la sua legittimazione soprattutto nell'esigenza di realizzare il coordinamento finanziario ex art. 119 della Costituzione.

A tale importante obiettivo appaiono finalizzate le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006 (commi 166-170), che, proprio ai fini dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, pongono a carico degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali - ed anche degli enti del servizio sanitario nazionale - l'obbligo di trasmettere alle sezioni regionali di controllo relazioni sul bilancio preventivo e sul rendiconto, predisposte sulla base di criteri definiti unitariamente dalla Corte e rivolte a dar conto non solo del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità o del limite costituzionale al ricorso all'indebitamento, ma anche di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alla quale l'amministrazione non abbia adottato gli interventi correttivi segnalati dall'organo di revisione.

Le sezioni regionali di controllo, qualora accertino comportamenti difforni dalle regole della sana gestione finanziaria, adottano formale pronuncia e vigilano sull'adozione delle necessarie misure correttive e sull'osservanza dei vincoli previsti dall'ordinamento in caso di mancato rispetto del patto.

*Sempre nella legge finanziaria per il 2006 sono contenute anche norme, relative, queste, a tutte le pubbliche amministrazioni, che dispongono l'invio alla Corte dei conti, per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione, di alcune tipologie di atti, quali le spese per incarichi di consulenza e studio a soggetti estranei all'amministrazione, quelle per relazioni pubbliche, pubblicità, convegni, nonché le spese di rappresentanza. Queste misure, peraltro, solo con molta difficoltà possono conciliarsi con la natura e le modalità operative proprie del controllo sulla gestione, e, comunque, non debbono essere interpretate come un ripristino, surrettizio, di un limitato controllo sugli atti senza una specifica finalizzazione.*

*Per concludere sulla legge finanziaria, non posso che esprimere soddisfazione per la circostanza che, finalmente, essa riconosce alla Corte le risorse finanziarie occorrenti per l'esercizio delle nuove competenze; risorse, peraltro, che rappresentano soltanto un parziale ristoro alla continua erosione verificatasi negli ultimi anni della dotazione finanziaria e delle risorse umane a disposizione.*

Nel 2005, la sezione delle autonomie ha puntualmente riferito al Parlamento, sia sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario che sulla finanza locale, con riguardo agli esercizi 2002-2003 e, con riferimento alla gestione di cassa delle regioni, anche sull'esercizio 2004.

Le relazioni si sono basate su rilevazioni compiute direttamente sui conti consuntivi e sui dati di preconsuntivo di regioni, comuni e province; si sono potuti, così, fornire al Parlamento informazioni di sintesi e dati analitici sull'andamento della spesa nei settori della finanza regionale e locale.

*Per rispondere all'esigenza di disporre di dati contabili omogenei, completi e tempestivi l'art. 28 della legge n. 289 del 2002 ha previsto l'obbligo per gli enti locali di inviare per via telematica alla Corte "il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo". La realizzazione del sistema di trasmissione telematica non solo fornisce una risposta permanente alla necessità di rendere più tempestiva e completa l'attività referente della Corte dei conti, ma consente anche di rendere operativo un sistema conoscitivo sulla finanza locale in grado di soddisfare anche le richieste di altre pubbliche amministrazioni e soprattutto di fornire i presupposti informativi utili per il controllo delle sezioni regionali.*

*Allo stato la Corte ha già acquisito per via telematica i rendiconti relativi al 2004 delle province e dei comuni sia capoluogo di provincia che con più di 60.000 abitanti.*

### **3. Le funzioni ausiliarie al Parlamento**

Il rapporto di diretta ausiliarietà della Corte con il Parlamento rappresenta l'elemento caratterizzante l'Istituto nell'esercizio di tutte le sue funzioni di controllo; ciò non toglie, però, che vi siano competenze in cui il rapporto di strumentalità è più diretto e manifesto.

E' questo il caso, innanzitutto, dell'antico istituto della parificazione del rendiconto generale dello Stato, la cui funzione strumentale è particolarmente evidente, essendo preordinato a fornire al Parlamento dati conoscitivi essenziali e valutazioni in ordine alla regolare tenuta e affidabilità dei conti, desunte dal raffronto delle risultanze esposte con le scritture tenute dalla Corte.

L'istituto della parificazione, peraltro, quale strumento di conoscenza del reale andamento dei conti pubblici, ha ridotto la sua significatività a seguito dell'evoluzione dell'ordinamento e la drastica riduzione dell'ambito del controllo preventivo; sta emergendo, pertanto, l'orientamento a favorire una nuova e più moderna connotazione che lo avvicini, seguendo l'esempio delle Istituzioni superiori di controllo degli Stati più evoluti, ai modelli privatistici di certificazione dei bilanci.

Procedendo sperimentalmente in questa direzione si è provveduto, sul rendiconto del 2004 (e, per il 2005, si è programmata un'intensificazione di queste attività) a verificare, sia pure ancora in modo molto parziale, l'affidabilità e attendibilità di alcuni dati e la regolarità delle operazioni contabili relative. L'iniziativa, che ha riguardato il complesso degli apparati dei ministeri, è stata condotta con il metodo a campione, in conformità ad una molteplicità di criteri oggettivi, e si è svolta attraverso l'esame puntuale di alcuni titoli di spesa, al fine di verificare sia la loro corretta imputazione ai capitoli di bilancio, sia la regolarità dell'intero procedimento preordinato alla loro emanazione.

Si tratta, comunque, di un percorso di rilevante difficoltà, che necessita, perchè sia raggiunto l'obiettivo finale di una pronuncia della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato assimilabile alla privatistica certificazione di bilancio, d'una rivisitazione normativa dell'intero sistema di contabilità pubblica insieme ad un consistente adeguamento organizzativo.

Il rapporto di diretta ausiliarietà della Corte con il Parlamento non si è esaurito nel giudizio di parificazione. Nel corso del 2005, anzi, alcuni strumenti di comunicazione con la Camera dei deputati ed il Senato hanno avuto ulteriori, importanti sviluppi. E' questo il caso della relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa e sulle relative tecniche di quantificazione, che le sezioni riunite, d'intesa con i presidenti delle competenti commissioni parlamentari, hanno di recente deliberato di estendere anche alla verifica della copertura finanziaria dei decreti legislativi.

L'innovazione è apparsa opportuna in ragione della sempre maggiore utilizzazione dello strumento delle leggi di delega e dell'utilità, quindi, di un riscontro, sia della congruità delle risorse apprestate per la copertura delle norme delegate, sia dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria.

Intenso è stato anche il contributo richiesto alla Corte con le audizioni presso le commissioni parlamentari. E' continuato, in particolare, nel 2005, il rapporto di collaborazione con la commissione bilancio della camera e, nell'ambito di questa, con il comitato per la spesa pubblica.

*In questa sede, proseguendo un ciclo di audizioni iniziato sin dal 2004, la Corte ha fornito le proprie valutazioni sui conti dello Stato e degli enti che partecipano agli andamenti della finanza pubblica – in primo luogo regioni ed enti locali –, soffermandosi sui profili di criticità e dedicando specifica attenzione ai comparti che presentano aspetti di maggiore delicatezza, quali la spesa per i dipendenti pubblici e la sanità.*

Le sezioni riunite, infine, hanno riferito al Parlamento nell'anno decorso anche nella materia del costo del lavoro e della contrattazione collettiva nel pubblico impiego.

In particolare, nell'ambito dell'attività di certificazione dei contratti pubblici (che è rivolta a verificarne la compatibilità economica e finanziaria con gli strumenti di programmazione e di bilancio), ne sono stati presi in esame ventuno: quindici con esito positivo e sei non positivo. Relativamente ai contratti certificati non positivamente, la Corte ha riferito al Parlamento, ai sensi dell'art. 47, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, circa le iniziative assunte dalla competente agenzia di negoziazione "sulla definitiva quantificazione dei relativi costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla compatibilità degli oneri con gli strumenti di programmazione e di bilancio".

*Merita attenzione la circostanza che, delle sei ipotesi contrattuali per le quali non vi è stata certificazione positiva, cinque si riferiscono al settore della sanità (in particolare, due di queste riguardano la parte economica del biennio 2002/2003 per il personale dell'area della dirigenza medica e veterinaria e dell'area della dirigenza dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario nazionale) mentre altre tre concernono il personale convenzionato con il S.S.N. (medici di medicina generale, medici specialisti ambulatoriali interni e altre professionalità interne ambulatoriali, nonché medici pediatri). Con particolare riferimento a tali ultimi accordi, le sezioni riunite hanno evidenziato, per i primi due (medicina generale e medicina ambulatoriale), una non esaustiva indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri contrattuali e l'incertezza, questa comune anche al terzo accordo (medicina pediatrica), della relativa copertura finanziaria sotto il profilo della compatibilità e sostenibilità degli oneri con i vincoli di bilancio.*

*L'ultima delle ipotesi contrattuali non certificata positivamente ha riguardato l'area della dirigenza del comparto Regioni e autonomie locali ed ha riproposto all'attenzione della Corte le problematiche connesse alla mancanza di adeguati vincoli e controlli alla contrattazione integrativa, cui viene demandata la disciplina dell'intero trattamento accessorio e delle misure*

*per la valorizzazione professionale dei dipendenti, ivi compresa la mobilità orizzontale e verticale.*

*In linea generale, comunque, va detto, sempre relativamente ai contratti dei comparti non statali, che la stessa certificazione di compatibilità economica della Corte risente, inevitabilmente, non solo della scarsa efficacia dei controlli cui è soggetta la contrattazione decentrata, ma, soprattutto, del fatto che essa si fonda su dati conoscitivi privi di riscontri adeguati – nelle sedi decisionali (comitati di settore) – circa l'effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell'onere che su di essi andrà a gravare.*

#### **4. La giurisdizione**

Nel riferire sulle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti è d'obbligo una prima fondamentale distinzione tra la giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica", comprensiva dei giudizi di responsabilità amministrativa e dei giudizi di conto, che è assistita da garanzia costituzionale, e la giurisdizione pensionistica, soltanto prevista dalla legge ordinaria.

Negli anni '90, in sintonia con la riforma del controllo anche la giurisdizione di responsabilità amministrativa è stata oggetto di numerosi interventi riformatori che ne hanno notevolmente ampliato l'importanza e il rilievo sociale, con l'estensione del suo ambito a tutti i pubblici funzionari e dipendenti e con il decentramento regionale. Contestualmente il legislatore ha apportato tutta una serie di innovazioni, che vanno nella direzione di un'attenuazione della gravosità di questo illecito, che si temeva potesse favorire condotte omissive o ritardate da eccesso di cautela e, quindi, influire negativamente sulla tempestività ed efficienza dell'amministrazione.

La linea tendenziale che sembra emergere conduce ad un istituto profondamente rinnovato, che presenta caratteristiche del tutto peculiari e distinte da quelle dell'illecito civile e che corrisponde a finalità che vedono prioritaria l'esigenza di assicurare, accentuando gli aspetti sanzionatori e di prevenzione dell'illecito, la buona gestione amministrativa. La responsabilità amministrativa prefigurata in questo disegno è, quindi, complementare ai controlli esterni ed elemento di chiusura del sistema di garanzie del buon andamento che fa capo alla Corte dei conti e si snoda attraverso un *continuum* di interventi diversi, a seconda della natura e del grado delle irregolarità da evitare o reprimere.

Il modo disorganico e frammentario con cui il legislatore è finora intervenuto, innovando o integrando testi legislativi risalenti nel tempo, a cominciare dal regolamento di procedura di cui al r.d. n. 1038 del 1933, non ha mancato di provocare discrasie e contraddizioni e nodi interpretativi che è assai difficile dipanare.

E' ormai indifferibile il completamento del processo riformatore con una disciplina organica e completa, fondata su caratteri e finalità propri dell'Istituto.

L'intervento del legislatore è, altresì, auspicabile anche per una riforma del giudizio sui conti degli agenti contabili, di coloro, cioè, che hanno, secondo la definizione legislativa

originaria, il "maneggio di danari e valori dello Stato". La disciplina di questo giudizio è rimasta sostanzialmente immutata nell'impostazione risalente alla legge del 1862 istitutiva della Corte dei conti, quando era funzionale alle esigenze di uno Stato limitato nelle sue competenze e dalle ridotte dimensioni organizzative. E', oggi, inevitabile chiedersi se corrisponda ancora alle esigenze di tutela della finanza pubblica e sia economicamente proficuo un "controllo giudiziario" così generalizzato; in ogni caso dovrà essere rivisto il processo, che si svolge secondo meccanismi arcaici e defatiganti e difficilmente compatibili con i principi del giusto processo consacrati nella Costituzione.

#### **4.1 La giurisdizione di responsabilità**

Espongo, ora, i principali dati statistici relativi allo svolgimento della giurisdizione di responsabilità nell'anno appena trascorso.

Comincio con le sezioni regionali: nel 2005, ai 3.179 giudizi ancora pendenti e provenienti dagli anni precedenti, se ne sono aggiunti 1.859. Ne sono stati definiti 1.364, mentre 3.674 sono quelli ancora da decidere. Sono state pronunciate 681 sentenze di condanna, 242 di assoluzione, mentre i giudizi definiti con rito monitorio sono stati 95 e 346 quelli definiti con altre modalità (cessata materia del contendere, intervenuta prescrizione, estinzione del giudizio ecc).

Quanto alle tre sezioni centrali d'appello, al 1 gennaio 2005 i giudizi di responsabilità pendenti erano 1.085, ne sono stati proposti nell'anno 576, per un carico complessivo di 1.661 giudizi (260 ad istanza del P.G. e 1.401 ad istanza di parte). Nel periodo, i giudizi definiti sono stati 352, con una rimanenza al 31 dicembre 2005 di 1.309 giudizi.

Presso la sezione d'appello per la regione siciliana, i giudizi pendenti al 1 gennaio erano 38, i pervenuti nel corso dell'anno 75, per un carico complessivo di 113 giudizi (di cui 34 ad istanza del P.G.; 79 ad istanza di parte); i definiti nel periodo sono stati 53, con una rimanenza a fine anno di 60 giudizi.

Dai dati enunciati emerge, per tutte le sezioni, sia centrali che regionali, un aumento del carico pendente a fine 2005, che, però, va ricondotto soprattutto al maggior numero di giudizi introdotti nell'anno, cui non si è potuto sopperire con l'adeguamento degli organici dei magistrati.

*Sempre con riguardo all'attività delle sezioni centrali d'appello, ritengo opportuno soffermarmi brevemente su alcune delle più significative problematiche affrontate nell'anno.*

*In materia di conferimenti di incarichi di studio o consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, le pronunce delle sezioni, del resto recependo principi consolidati nella giurisprudenza della Corte, hanno ritenuto gli stessi censurabili in mancanza di inderogabili condizioni quali l'indisponibilità di equivalenti figure professionali interne, l'elevata qualificazione professionale dell'esperto e la determinazione preventiva della durata, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso.*

*Per quanto attiene al danno erariale derivante dalla percezione di tangente, il fenomeno è stato affrontato sia sotto il profilo del danno patrimoniale diretto, sia con riguardo a fattispecie in cui viene in rilievo il danno da tangente come danno all'immagine della pubblica amministrazione.*

*Particolarmente delicata la problematica relativa all'accertamento dei presupposti per assoggettare i magistrati ad azione di responsabilità per danno arrecato all'erario nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Delle due fattispecie prese in esame, una, relativa a maggiori spese per custodia in conseguenza di un ritardato dissequestro di beni, ha dato origine ad una questione incidentale di costituzionalità, con riferimento all'art. 172 del d. lgs. n. 113 del 2002, che prevede una nuova ipotesi di responsabilità dei magistrati per danno diretto, non assistita da alcuna garanzia a tutela della indipendenza e dell'insindacabilità della funzione giurisdizionale.*

*Pronunce di rilievo sono, poi, state assunte dalle sezioni centrali sui limiti della non sindacabilità delle scelte discrezionali da parte del giudice contabile, sul tema della decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità, nonché in materia di responsabilità di amministratori e funzionari di ente locale in caso di espropriazioni per pubblica utilità.*

Uno degli aspetti più ardui della giurisdizione di responsabilità, che incide direttamente sulla effettività stessa della funzione, è quello connesso alla esecuzione delle sentenze di condanna ed al recupero di tale tipologia di crediti erariali. Pur potendosi registrare, per effetto del d.p.r. n. 260 del 1998 – che ha semplificato e reso, quindi, più efficaci i relativi procedimenti – un leggero miglioramento nelle riscossioni, la situazione è ben lungi dal potersi ritenere soddisfacente. Perché la situazione possa migliorare occorrono – da parte dei soggetti titolari del potere/dovere di riscuotere questi crediti – una maggiore consapevolezza e determinazione nell'affrontare il problema, affinché tale attività divenga una priorità assoluta, dotando i competenti uffici delle necessarie risorse umane e strumentali. Va, comunque, realisticamente preso atto che l'attività d'esecuzione delle sentenze di condanna incontra due limiti oggettivi difficilmente superabili: il primo è costituito dai caratteri propri del giudizio di esecuzione – ivi compreso l'ordinario giudizio civile –, che rendono inevitabile un'alea nel recupero delle somme liquidate in sentenza; il secondo limite, che è proprio della giurisdizione contabile, è legato alle modeste risorse finanziarie e patrimoniali di cui mediamente dispongono i funzionari pubblici e alle restrizioni al recupero poste dalla normativa vigente, cui si aggiunge la non estensione agli eredi del responsabile del debito risarcitorio, se non nelle rare ipotesi di illecito arricchimento del *de cuius*, con conseguente indebito vantaggio degli eredi stessi.

Non contribuisce, certo, a migliorare la situazione il recentissimo intervento della legge finanziaria 2006, che ha previsto un considerevole abbuono, in via di straordinaria sanatoria, sulle sanzioni risarcitorie comminate dal giudice di primo grado. Al riguardo non posso che confermare il giudizio decisamente negativo già espresso dal consiglio di presidenza; voglio

solo aggiungere come provvedimenti di questa natura, per di più non legati a situazioni eccezionali e non ripetibili, finiscano con il creare aspettative sul loro ripetersi e ridurre ulteriormente l'effetto di deterrenza che rappresenta la primaria ragion d'essere dell'istituto della responsabilità amministrativa.

#### **4.2 La giurisdizione pensionistica**

Sul fronte della giurisdizione pensionistica continua a costituire impegno prioritario dell'Istituto riportare entro limiti fisiologici il fenomeno dell'arretrato formatosi in passato, a causa, soprattutto, dei molteplici interventi legislativi e ripetute riaperture dei termini per ricorrere in materia di pensioni di guerra.

Per quanto riguarda i giudizi di primo grado, nel periodo 1 gennaio – 31 dicembre del trascorso anno, il numero complessivo dei giudizi pensionistici in carico alle sezioni regionali è stato di 130.023 ricorsi, di cui 22.954 pervenuti nell'anno; 31.618 sono i giudizi definiti nel periodo, con una pendenza finale di 98.405 ricorsi.

Tale situazione conferma la graduale costante riduzione dell'arretrato pensionistico che ha caratterizzato questi ultimi anni. Basti pensare che dai 230.700 ricorsi pendenti al 1 gennaio 1997, si è passati ai 139.158 ricorsi pendenti al 1 gennaio 2003, ai 122.974 del 2004, ai 107.069 del 2005 e ai 98.405 del 2006, con una riduzione, tra il 1 gennaio 1997 e il 1 gennaio 2006, pari al 57,3 per cento.

Debbo dire, conclusivamente, che un andamento positivo è segnalato da quasi tutte le sezioni giurisdizionali regionali; e tale dato è ancor più confortante, tenuto anche conto che sfugge, com'è noto, all'appello il contenzioso che non abbia riguardo ai profili della legittimità della norma che si intende violata.

Ha favorito questo esito soprattutto il decentramento della giurisdizione, cui vanno aggiunte, più di recente, innovazioni procedurali indirizzate ad accelerare la conclusione dei giudizi. Inizia, poi, a dare i suoi visibili risultati la strada ormai da qualche tempo perseguita del potenziamento delle strutture informatiche a livello sia centrale che periferico, così da assicurare il più celere e proficuo svolgimento, non solo delle attività strumentali di segreteria, ma della stessa azione dei magistrati impegnati nel settore.

Tale favorevole andamento, peraltro, non ha potuto trovare uguale riscontro in sede di appello, nonostante il maggior numero dei giudizi definiti, a causa del notevole aumento - anche se sperabilmente transitorio - degli appelli nel biennio 2004-2005.

*Con riferimento all'attività in tale settore delle tre sezioni centrali d'appello, il carico complessivo nel 2005 è stato di 5.699 ricorsi (3.725 pendenti ad inizio anno e 1.974 i pervenuti al 31 dicembre); 1.493 sono stati i giudizi definiti con una rimanenza a fine periodo di 4.206 ricorsi.*

*Nel medesimo periodo, il carico di lavoro della sezione d'appello per la regione siciliana è stato di 399 giudizi pensionistici (203 pendenti al 1 gennaio e 196 pervenuti nell'anno); i giudizi definiti sono stati 236, con una rimanenza a fine anno di 163 giudizi.*

## **5. Conclusioni**

Nel concludere due anni or sono, o poco più, il mio intervento al convegno celebrativo del 140° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti ebbi a ricordare come l'Istituto, nel corso della sua storia, abbia saputo resistere all'evoluzione dell'ordinamento, corrispondendo alle diverse esigenze e priorità.

Ciò è potuto avvenire perché non è mutato, nel tempo, il ruolo originario cui la Corte fu destinata dai padri fondatori: quello di garante imparziale della buona gestione finanziaria del Paese.

A questo ruolo, Signor Presidente della Repubblica, noi tutti siamo orgogliosamente fedeli e continueremo a perseguirlo con il massimo impegno.

Ho terminato, ma prima di dare la parola al procuratore generale, mi sia consentito rivolgergli un affettuoso saluto in occasione del suo imminente pensionamento ed un caloroso ringraziamento per gli oltre quarantacinque anni di esemplare servizio reso all'Istituto.