

Roma, 5 febbraio 2008



Corte dei Conti

Adunanza delle SS.RR. del 5 febbraio 2008

Relazione del Presidente della Corte dei conti

Tullio Lazzaro

per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2008

Signor Presidente della Repubblica,

per tutti i magistrati della Corte dei conti è davvero un grande onore che Ella abbia voluto essere qui all'inaugurazione dell'anno giudiziario. Ne siamo grati a Lei, Signor Presidente, e ai presidenti delle assemblee rappresentative del popolo italiano i Signori Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, ai Ministri, ai rappresentanti del Governo. Cogliamo in questa presenza un'attenzione significativa verso una istituzione che ha intrecciato la sua storia con la costruzione dello Stato unitario, dedicandosi alla tutela dell'interesse pubblico nell'ambito finanziario, della legittimità e della correttezza delle azioni delle amministrazioni pubbliche. Una istituzione che, ancora di più oggi con la riforma del Titolo V della Costituzione, opera con il compito di conservare e tutelare l'unità, giuridica ed economica, della Repubblica nel processo di decentramento che ha interessato vaste parti della sua organizzazione.

E' con soddisfazione, dunque, Signor Presidente, che partecipiamo alle celebrazioni del 60° anniversario della nostra Costituzione che con gli art. 100, 103, 108 e 135 I

comma, scolpisce l'essenza della Corte e ne fa usbergo.

L'organizzazione della Repubblica vive un momento di diffuso malessere ed incertezza. Assistiamo per tanti aspetti al crescere confuso di strutture, di modelli amministrativi, di sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni centrali e enti locali, disarmonicità, conflitti irrisolti. E' compito prioritario ed urgente della classe dirigente del Paese fare un bilancio, ed eventualmente riconsiderare, scelte recenti e meno recenti con il preciso scopo di ridare sistematicità all'insieme degli organismi amministrativi a tutti i livelli, nell'interesse finale della comunità nazionale.

Desidero sottolineare quanto sia importante, in tale contesto, l'operare di una istituzione che conserva funzioni di giurisdizione sull'impiego legittimo del pubblico denaro e poteri di controllo sulla corretta gestione, contemporaneamente su tutte le componenti della Repubblica.

La relazione che annualmente svolge il Presidente della Corte, non deve essere un momento auto celebrativo ma un dar conto alle supreme Autorità dello Stato del se e come la Corte dei conti abbia adempiuto ai suoi obblighi. Adempimento di obbligo perché è certamente tale il compiere ciò che le è attribuito dalla Costituzione e dalle leggi e che corrisponde ad un interesse primario della collettività: l'interesse alla costruzione di una solida rete di protezione della finanza pubblica.

Il denaro pubblico costituito da quanto viene versato da tutti i cittadini attraverso l'imposizione fiscale è bene primario della collettività perché è strumento e, al contempo, limite per ogni utilità sociale: dalla sanità, all'istruzione, alla difesa, allo sviluppo economico.

Si comprende bene perciò quanto essenziale sia la funzione che è propria della Corte e che costituisce la sua essenza e, insieme, la sua stessa ragion d'essere: la funzione di garanzia in riguardo alla finanza pubblica.

Alla Corte spetta dare al cittadino garanzia che quanto gli viene imposto di destinare ai bisogni collettivi lo sia in base ed in conformità alla legge; che quanto viene erogato lo sia secondo criteri di sana amministrazione così che da ogni spesa possa trarsi realmente il massimo di utilità possibile - unico contrappeso questo alla constatata e perdurante difficoltà di riduzione della spesa pubblica - e, non certo per ultimo, che ogni gestione di risorse pubbliche avvenga in conformità alla legge, e con la massima trasparenza perché senza di questa non vi è democrazia. Garanzia altresì al Parlamento ed al Governo che quanto da essi dettato, in tema di gestioni pubbliche, con atti normativi o direttive venga poi puntualmente ed efficacemente adempiuto dall'Amministrazione.

Attenzione crescente viene riservata, in ottemperanza del dettato costituzionale, ai nostri referti e alle nostre indagini conoscitive da parte del Parlamento. Negli anni recenti, si sono attuate innovazioni importanti che hanno rafforzato e intensificato il rapporto diretto con le assemblee parlamentari lucidamente prescritto dai costituenti. In particolare, la legge finanziaria per il 2007 con il comma 473 dell'articolo uno (legge 27 dicembre 2006 n. 296) ha previsto che le commissioni parlamentari possano segnalare alla Corte "priorità" specifiche da inserire nei programmi annuali di controllo sulla finanza pubblica e sui settori di maggiore criticità. Noi abbiamo salutato con favore questa innovazione che ha dato già origine a interessanti audizioni in Parlamento su temi scottanti.

La legge finanziaria per l'anno in corso ha adottato ai commi 62 e 63 dell'art. 3, principi importantissimi che rafforzano questo riferimento diretto al Parlamento e che attribuiscono alla Corte gli strumenti regolamentari per meglio organizzarsi al fine di rendere più efficace quell'attività capillare e diffusa di controllo sulla gestione della pubblica finanza, che tutta l'opinione pubblica richiede sempre più insistentemente e di cui il Parlamento si è fatto interprete. Vengono attribuiti al Consiglio di Presidenza, nel quale siedono anche quattro rappresentanti del Parlamento, e al Presidente della Corte poteri regolamentari, una sorta di capacità di "autoriforma" il cui obiettivo è in primo luogo il miglioramento delle capacità di controllo, in secondo luogo la realizzazione di una piena autonomia e di una effettiva indipendenza nello svolgimento delle <funzioni di organo ausiliario del Parlamento in attuazione dell'articolo 100 della Costituzione>. Riferirò al Parlamento, come prescrive la norma, dei primi passi che l'Istituto muoverà, sollecitamente, in questa direzione.

Il bilancio che posso tracciare delle radicali innovazioni degli anni recenti sulle

funzioni della Corte dei conti è positivo, in particolare per l'opera crescente, e di crescente qualità ed efficacia delle sezioni di controllo regionali e della loro interazione con la Sezione delle Autonomie, delle quali essa, a norma di regolamento, è espressione, conservando inalterata la competenza per gli attuali referti.

La legge finanziaria per il 2008 attribuisce ulteriori ed importanti compiti di controllo alle Sezioni regionali e prevede altresì che le Sezioni Riunite, in base al comma 60 dell'art. 3 riferiscano al Parlamento "anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali". Le Sezioni regionali vengono così coinvolte nell'opera della Corte, unitariamente intesa, volta a contribuire al coordinamento della finanza pubblica, secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale: coordinamento tanto più indispensabile quanto più l'ordinamento si orienta verso un sistema policentrico di spesa e di entrata.

La Corte da sempre adempie alla sua missione essenzialmente con l'esercizio delle sue due principali funzioni: la giurisdizione ed il potere di controllo.

La congiunta attribuzione alla Corte di entrambe tali funzioni è frutto di una felice intuizione dei nostri padri fondatori, confermata poi dalla nostra carta Costituzionale. Ne è stata constatata la perdurante conformità al sistema giuridico anche di recente, in sede di discussione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato – seduta del 4 dicembre 2007 – rilevandosi "la connessione indissolubile tra funzioni giurisdizionali e funzioni di natura diversa".

Affermandosi inoltre che "Tali connessioni si sono sviluppate ulteriormente nei tempi più recenti, ad esempio con l'incremento della funzione consultiva sugli atti normativi da parte del Consiglio di Stato o con l'evoluzione del sistema dei controlli affidato alla Corte dei conti, sino a una valutazione dell'efficienza amministrativa al di là della legittimità formale degli atti, coerente al principio costituzionale di buon andamento. Non si potrebbe pertanto trattare in modo distinto un complesso organico di giurisdizione, consulenza e controllo che nell'integrazione tra quelle funzioni e nella organizzazione conseguente degli uffici che la esercitano trova la sua realizzazione più coerente e comunque quella definita dalla legislazione vigente in conformità alla Costituzione".

L'opportunità di tale cointestazione risulta anche evidente ove si consideri che la valutazione dei comportamenti degli amministratori può essere più facilmente posta in asse con il dettato normativo che disegna gli elementi oggettivi e soggettivi che integrano la responsabilità amministrativa o contabile, se compiuta da un magistrato, specializzato, che conosce a fondo i meccanismi della complessa attività dell'amministrazione, per avere esercitato per parecchi anni, e prima, le funzioni di controllo. Naturalmente, per evitare indebite commistioni, in sedi ed in tempi tra loro diversi e con adeguate garanzie per il tramutamento di funzioni.

E' perciò con rammarico che devo constatare che, da alcuni anni a questa parte, le prassi adottate dai Consigli di Presidenza – competenti per le assegnazioni di sedi e funzioni – non hanno seguito tale direzione, col rischio così di rendere evanescente una delle ragioni fondanti della cointestazione delle due funzioni.

E' peraltro doveroso riconoscere gli sforzi compiuti dal Consiglio nell'assolvere ai difficili compiti ad esso spettanti inerenti allo status e alle funzioni dei magistrati della Corte.

Come altrettanto doveroso è riconoscere l'apporto a ciò dato dai componenti non togati, rappresentanti del Parlamento, con un'opera preziosa per stimolo critico e saggezza istituzionale.

Motore della funzione giurisdizionale della Corte è il Procuratore regionale che assolve in totale solitudine, e per ciò stesso con piena responsabilità, al pesante compito di ricercare e offrire al giudice la prova del fatto dannoso e dei requisiti soggettivi voluti dalla legge.

E' solo nella fase dibattimentale che si realizza il contatto tra Procuratore e giudice: amplissima, precedentemente a tale fase, è la latitudine di attività di cui gode il Procuratore. Latitudine – da taluni considerata eccessiva e perciò poco idonea a tutelare tanto la posizione del prevenuto che le ragioni dell'Erario - che è in massima parte da rapportare alla mancanza nell'ordinamento della Corte di una figura paragonabile al g.i.p..

Auspicabile, al riguardo, potrebbe essere un ponderato intervento del legislatore.

Proprio per tale latitudine di azione – e necessariamente connessa responsabilità – il Procuratore deve essere, come certamente è, ben cosciente di come l'iniziare un'azione di

responsabilità che non appaia ben ponderata e fondata può comportare, magari attraverso l'amplificazione dei mass media, discredito per una persona o una istituzione e, può provocare, indirettamente, l'effetto pernicioso di spingere l'amministratore a rifugiarsi nel porto tranquillo del non agire.

Effetto pernicioso perché, molte volte, è proprio il non agire, il rifuggire da scelte e decisioni che provoca il fallimento di piani e programmi, la dilapidazione delle risorse impiegate per opere poi non portate a compimento e dalle quali magari ci si attendeva il soddisfacimento di pressanti bisogni collettivi; è il non agire che, tante volte, rende opaco ed incerto il confine tra la colpevole omissione e la scelta discrezionale che, in quanto tale, giustamente non può essere perseguita.

E' sotto gli occhi di tutti l'esempio di come il non agire protratto per anni possa provocare danni di tale entità per i quali nessun giudice, probabilmente, riuscirà mai a pervenire ad una quantificazione e tanto meno ad ottenere il risarcimento. Con l'ulteriore beffa che alla collettività dovrà inevitabilmente essere accollato l'ingente onere finanziario necessario per porvi rimedio: anche quindi a chi ha patito il danno, e non purtroppo solo a chi ha provocato tali danni, come vorrebbe invece una concezione astratta di giustizia retributiva.

E' di fronte a danni di spaventosa entità – danni alla salute, all'ambiente, alla fruizione ed all'integrità di beni comuni, allo stesso ordinato vivere civile – che gli attuali rimedi giurisdizionali mostrano tutti i loro limiti.

Sarebbe forse opportuna una complessiva rimeditazione da parte del legislatore che, sulla scia anche della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale – ad esempio sentenze n. 183 e n. 184 del 2007 - portasse a predeterminare congruamente l'entità massima del risarcimento da porre a carico dell'autore dell'illecito, a fronte di violazioni patrimoniali, ed individuare ipotesi tipicizzate di responsabilità sanzionatoria per le violazioni di beni immateriali o comunque di beni che, al di là della loro qualificazione giuridica, appaiono di difficile ed incerta quantificazione.

E' naturalmente il giudice, la Sezione giurisdizionale, che con la garanzia massima data dalla composizione collegiale verifica la giuridica fondatezza delle contrapposte pretese del Procuratore e del convenuto.

Il giudice, così recita l'art. 101 della Costituzione, è soggetto soltanto alla legge. E' una norma che tutela al massimo la sua libertà di giudizio, ma al contempo ne costituisce un limite, perché il giudice deve porsi al servizio della legge e realizzarne, nel singolo caso concreto, la volontà.

Non può imporre, attraverso l'opera interpretativa, una propria scala di valori diversa da quella espressa dal legislatore né cercare di affermare principi di etica non recepiti dalla legge.

Né può tentare di travalicare i limiti alla propria giurisdizione posti dalla legge, perché solo l'armonico comporsi dei vari poteri pubblici può dare reali frutti di equità e di giustizia: giustizia che l'uomo-giudice sa di poter realizzare solo in minima parte, e talora solo per ciò che appare, ma che pure deve perseguire con ogni forza dell'intelletto.

Tuttavia, ed è questo uno dei dilemmi che sempre mordono l'animo di ogni magistrato, il giudice è figlio del tempo e della società in cui vive e non può – né deve – non avere coscienza degli effetti che le sue decisioni possono produrre anche al di là delle parti processuali. Né, per quanto riguarda la giurisdizione della Corte, può non avere ben presente il bene in vista del quale il Costituente l'ha prevista quale giudice speciale e cioè la tutela della finanza pubblica.

La funzione, alta, che il magistrato esercita non può far dimenticare che, come è stato autorevolmente rilevato, l'amministrare giustizia è un servizio reso ai cittadini, che in quanto tale deve essere adempiuto applicandosi le regole del corretto esercizio, violandosi le quali si può incorrere in responsabilità, anche davanti alla Corte dei conti, secondo l'insegnamento dato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 385 del 17 ottobre 1996.

Da contemperarsi con la libertà di giudizio è poi la necessità della certezza del diritto: certezza di procedure, tese alla sempre migliore realizzazione del giusto processo, che dovrebbero trovare disciplina nel regolamento per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, ma che è ormai abbondantemente superato.

Certezza di corretta ed uniforme interpretazione ed applicazione delle norme attraverso istituti di nomofilachia che, ben presenti nel giudizio di Cassazione, non lo sono

altrettanto nell'ordinamento della Corte.

Per entrambi tali problemi è necessario, è urgente un intervento risolutore del legislatore.

Per i dati quantitativi faccio rinvio all'Allegato alla presente relazione.

Ritengo invece utile esporre talune notazioni ed esemplificazioni.

La prima riguarda l'effetto di deterrenza ottenuto dai giudizi di responsabilità amministrativa, anche con concreti effetti finanziari.

Si è spesso constatato che si hanno riparazioni spontanee talora semplicemente a seguito di apertura di istruttorie, o nel corso del processo. Ad esempio, nel 2007, a seguito dell'instaurarsi di un giudizio di conto si è avuto, ante causam, il ripiano spontaneo del debito da parte del contabile con un recupero, incassato, di poco più di 1 milione e 65 mila euro e nel 2006 una sola Sezione ha avuto recuperi spontanei ante causam su vertenze di responsabilità amministrativa o contabile per oltre 4 milioni di euro.

Da documentate notizie fornite dai Procuratori regionali risulta che nel periodo 2001 – 2006 vi sono state riparazioni spontanee prima della fase dibattimentale pari ad oltre 50 milioni e 683 mila euro e in corso di dibattimento, ma prima della sentenza, per un importo di oltre 19 milioni e 874 mila euro.

Nello stesso periodo risultano emesse sentenze definitive di condanna per un importo incassabile di oltre 487 milioni di euro.

E' da ricordare in proposito la scelta compiuta dal legislatore con D.P.R. 24 giugno 1998 n. 260 che, innovando, ha attribuito i procedimenti di esecuzione delle sentenze di condanna alla competenza dell'amministrazione danneggiata.

La giurisdizione di responsabilità, talora accusata in modo miope di una sorta di furor persecutionis, tutela, al contrario, gli amministratori onesti col distinguere le condotte da quelle violative di legge e disegnando, nei casi concreti, gli spazi di scelte discrezionali assolutamente non censurabili dal giudice. Essa, inoltre, svolge una preziosa funzione di ausilio ai funzionari, indicando, attraverso i precedenti giurisprudenziali, criteri e standards di comportamento ricavati da precetti normativi talora generici ed indeterminati.

Le difficoltà di applicazione della legge che incontrano tanto gli amministratori e funzionari quanto gli stessi giudici non possono, tuttavia essere sottaciute. Esse derivano dalla più volte, e da più parti, denunciata cattiva qualità della normazione, spesso caratterizzata da disposizioni che si susseguono vorticosamente nel tempo, oscure e tecnicamente imprecise, spesso contraddittorie, che, frammentando competenze e responsabilità, favoriscono errori e prassi contra legem.

Le fattispecie oggetto di giudizio che spesso toccano spazi di attività amministrativa regolati da norme di derivazione nazionale e comunitaria, inducono a richiamare l'attenzione sulla necessità di rinsaldare il colloquio di questa Istituzione con la Corte di giustizia delle Comunità europee in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE.

Il dialogo con la Corte di giustizia della UE e con la Commissione potrebbe anche rafforzare gli strumenti volti a garantire il rispetto dei vincoli finanziari posti in sede comunitaria.

A particolari fattispecie dannose può dar luogo il fenomeno della illecita percezione o utilizzazione di finanziamenti provenienti dall'Unione europea che, in misura sempre crescente, è posto all'attenzione della Corte dei conti. Particolarmente grave è infatti il danno derivante da tali fattispecie, sia per la rilevanza degli importi provenienti spesso anche da cofinanziamenti nazionali o regionali, sia per il sostanziale "spreco" di risorse pubbliche destinate al sostegno all'economia, sia per il mancato raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e formazione sottesi allo specifico finanziamento.

L'attività giurisdizionale della Corte in tale settore, oltre a consentire maggiori recuperi in via giudiziale e in via istruttoria, svolge un' importante funzione di stimolo al corretto utilizzo delle procedure di controllo e di recupero da parte delle Amministrazioni, contribuendo così a ridurre le ipotesi di esposizione dello Stato a responsabilità per il mancato recupero delle risorse frodate.

Nel corso del 2007 sono giunti a conclusione diversi giudizi di responsabilità, con rilevanti condanne sia nei confronti dei beneficiari dei fondi illecitamente percepiti, sia di funzionari pubblici conniventi o che hanno omesso i doverosi controlli, somme in molti casi garantite da sequestri conservativi, così come numerose sono le istruttorie ancora in corso.

La Corte, poi, consapevole dell'importanza della cooperazione investigativa e

giudiziaria in tale settore, si è fatta promotrice di attività di coordinamento e di confronto con tutti i soggetti che sono impegnati nel contrasto a tale fenomeno, organizzando, anche in collaborazione con l'OLAF, seminari ed incontri di studio sull'argomento, coinvolgendo nell'approfondimento magistrati e funzionari nazionali e comunitari nonché provenienti da altri Paesi comunitari, tutti in prima linea nella lotta contro le frodi e le altre irregolarità a danno del bilancio comunitario.

In merito alle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario si registra, nel 2006, un forte incremento, rispetto all'anno precedente, degli importi del bilancio comunitario da recuperare per le irregolarità e frodi accertate di cui il 99,13% relative ai fondi strutturali e lo 0,87% per il FEOGA – G. Tale incremento supera di quasi il doppio gli importi segnalati nel 2005 e è riconducibile, in via prevalente, ad irregolarità e frodi nel FESR sui programmi nazionali gestiti dal Ministero dello sviluppo economico.

Per i programmi regionali è prevalente la concentrazione delle irregolarità e frodi nelle regioni meridionali non solo a danno del FESR, ma anche a danno del FSE, e dello SFOP e del FEOGA-O, nel cui ambito si è verificato un preoccupante incremento e causa di rilevanti importi da recuperare in Sicilia (per più di 24 milioni di euro), in Campania (per più di 12 milioni di euro) ed in Basilicata (per più di 2.500.000). Nei casi accertati nel 2004, il 78% circa ha avuto ad oggetto fondi della programmazione 1994-1999, più del 7% si riferisce ai programmi 1988-1993 e solo il 15% a fondi della programmazione 2000-2006. Invece, nei casi accertati nel 2005, quasi il 38% ha avuto ad oggetto la programmazione 2000-2006, percentuale che ha raggiunto il 44% nel 2006. Ciò sta a significare che considerevoli risorse comunitarie continuano ad essere sottratte alle finalità programmate perché soggette ad irregolarità e frodi. Il fenomeno desta preoccupazione considerato che la nuova programmazione, quanto meno con riguardo ai Fondi strutturali ed assistita da modalità e strumenti di controllo molto più incisivi quali quelli previsti dai Regg. 1260/99 e 438/01.

La Corte Costituzionale, nel 2007, ha avuto modo di pronunciare a più riprese in tema di giurisdizione della Corte dei conti.

Fra le tante si segnala la sentenza n. 183 del 2007 che ha escluso l'incompatibilità con i principi costituzionali delle norme della finanziaria 2007 (commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) introduttive del c.d. condono contabile, cioè la facoltà per la parte condannata in primo grado di chiedere la definizione anticipata del giudizio d'appello mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato in sentenza.

Le autorevoli indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale, se da un lato rafforzano e delineano il ruolo fondamentale del giudice contabile incoraggiandolo alla ricerca immediata della soluzione più aderente alla Costituzione, dall'altro rendono delicatissima ed ardua, anche per il futuro, l'opera di interpretazione. Un'importante sentenza delle Sezioni Riunite – n. 12/2007/Q.M. del 27 dicembre 2007 – si è occupata funditus della nuova figura di illecito finanziario previsto dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 che, richiamandosi all'art. 119. novellato della Costituzione, sancisce la nullità di atti e contratti stipulati da Enti territoriali volti all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento prevedendo altresì una sanzione per gli amministratori che hanno assunto la relativa delibera.

La sentenza citata individua il bene-valore tutelato negli equilibri di bilancio, ne esamina le implicazioni anche nei riguardi della UE e disegna i contorni del procedimento giudiziario.

Un rapido cenno va fatto ai giudizi di conto, che caratterizzano l'origine storica delle funzioni giurisdizionali del nostro Istituto. Ricordo che il carattere necessario e indefettibile di detta giurisdizione, come più volte affermato dalla Corte costituzionale, ha il suo fondamento in una clausola costituzionale, non comprimibile dal legislatore statale o regionale, secondo la quale nessun gestore di mezzi di provenienza pubblica e nessun agente contabile che abbia maneggio di denaro o di beni di proprietà dell'amministrazione può sottrarsi alla procedura volta a render conto della sua gestione.

Oggi, più che mai, appare importante garantire la vitalità ed effettività di uno strumento essenziale per la verifica obiettiva e neutrale delle operazioni di riscossione e di pagamento e per la tutela del patrimonio pubblico in vista dell'interesse di tutti i cittadini alla regolarità delle gestioni degli enti pubblici.

L'attualità del giudizio di conto, il cui antico modello processuale deve tuttavia essere al più presto adeguato in primo luogo ai principi costituzionali del giusto processo ai sensi

dell'art. 111 della Costituzione, è testimoniata da alcune pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione rese nell'anno 2007, che ne hanno chiarito finalità oggetto e limiti.

L'ordinanza della Corte costituzionale n. 285 del 4 luglio 2007 ha affermato che proprio il mutato assetto dei rapporti tra i soggetti costitutivi della Repubblica, in ragione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, al quale ha fatto seguito una rinnovata disciplina dei controlli, resasi necessaria per l'abrogazione dell'art. 130 Cost., quale conseguenza, tra le altre, dell'aumentato spazio di autonomia degli enti territoriali (artt. 114, 117 e 118 Cost.), consente di rafforzare la considerazione già espressa dalla Corte sulla non irragionevolezza della disciplina sul giudizio di conto di cui alla legge n. 142 del 1990 (ed ora dal d.lgs. n. 267 del 2000) e sul fatto che essa non contrasti con l'art. 103 Cost.

Sotto altro profilo, la Corte di cassazione si è occupata degli effetti delle privatizzazioni sul giudizio di conto ed in particolare della possibilità di includere in tale giudizio la gestione delle azioni e partecipazioni societarie pubbliche. L'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 7390 del 2007 ha, con ampia ed approfondita motivazione, ritenuto che le azioni societarie sono beni mobili, per i quali sussiste l'obbligo della resa del conto, che deve riguardare non solo il valore iniziale del titolo ma anche le variazioni di valore e gli utili e dividendi distribuiti. Si tratta di una pronuncia importante, tenuto conto dell'ampiezza del ricorso allo strumento societario da parte dei pubblici poteri e della conseguente necessità di una sede neutrale di verifica della corretta gestione patrimoniale delle partecipazioni sociali da parte dell'azionista pubblico, che dovrebbe ispirarsi a criteri di efficacia gestionale e di tendenziale remuneratività del capitale investito, come imposto anche dalle regole comunitarie sui rapporti tra pubblici poteri e società pubbliche.

L'altro lato della rete di garanzia che la Corte dispiega è formato dal suo potere di controllo: anche i dati ad esso relativi sono esposti nell'allegato.

E' nell'esercizio di tale potere che si configura la natura di organo ausiliario della Corte, come definito dalla Costituzione: ausiliario nei confronti del Governo, secondo il testo letterale della norma costituzionale, e al contempo, ausiliario verso il Parlamento conformemente all'insegnamento della Corte Costituzionale ed in linea con la più recente legislazione.

Nell'esercizio delle funzioni di controllo alcuni forti nodi restano peraltro tuttora irrisolti.

Il primo di essi concerne l'effettiva e totale indipendenza della Corte dal Governo. E' di palmare evidenza che un organo il quale, in base alla Costituzione e alle leggi, esercita il controllo su atti e gestioni che fanno capo al Governo – collegialmente o monocraticamente inteso – non può, in alcun modo, dipendere anche finanziariamente dal Governo pena la perdita di credibilità e, d'altro lato, un Governo che accettasse un tale rapporto di dipendenza potrebbe dar adito, in ipotesi, a dubbio di conflitto di interessi nel procedere alle assegnazioni di risorse, oltre che a poco rispetto del dettato costituzionale.

L'INTOSAI, organizzazione mondiale che fa capo all'ONU e riunisce le istituzioni superiori di controllo sostanzialmente di tutti gli Stati ed alla quale l'Italia aderisce fin dal 1977, così come l'EUROSAI, che raggruppa le istituzioni europee, hanno sempre, in tutti i loro documenti, affermato fortemente la necessità assoluta di tale indipendenza evidenziando esplicitamente – anche negli ultimi congressi di Città del Messico dell'ottobre 2007 e di Lisbona del maggio 2007 - che la prima, necessaria, forma di indipendenza è quella finanziaria.

Gli Stati europei, ed anche la Corte dei conti della Comunità Europea, si sono via via conformati a tali principi col ricevere i propri budgets finanziari dai Parlamenti e non dai Governi.

Sostanzialmente unica eccezione, per varie vicende, è rimasta l'Italia. Sono tuttavia sicuro che la sensibilità e la saggezza politica del Parlamento che già ha manifestato, in recenti ordini del giorno, accettati dal Governo, la propria volontà nel senso qui auspicato porrà presto rimedio a tale stridente anomalia.

Per una reale efficacia del controllo della Corte è necessario, poi, che essa abbia una piena conoscenza di tutti i dati inerenti alle varie gestioni e possa perciò avere accesso,

immediato e diretto, alle banche dati di ogni pubblica amministrazione ed è altresì necessario che il controllo possa sortire effetti diretti e non mediati dalla volontà dell'Amministrazione, pur restando ovviamente l'ultima parola al potere politico ed alla conseguente responsabilità politica delle scelte da esso effettuate.

Sono ben consapevole che, particolarmente quest'ultimo, è un tema complesso ma è necessario che su di esso vi sia una approfondita riflessione da parte del legislatore.

E' ovvio, infatti, che la Corte non può essere altro che ciò che il Parlamento vuole che sia: spetta al Parlamento decidere quale apporto deve essere dato dalla Corte, quale sia l'efficacia e la capacità di generare risultati di cui deve essere munita e spetta ad esso solo disegnare i conseguenziali e coerenti sistemi di funzioni ed organizzazione a rilevanza esterna.

Anche l'attività di controllo ha conosciuto negli anni una evoluzione significativa.

Mentre il controllo preventivo di legittimità resta per un numero limitato, ma importante, di atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, tende ad accrescersi l'ambito del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni. Quest'ultimo, che è svolto in via successiva anche in corso di esercizio, si va sempre più affermando perché ad una Amministrazione che operava essenzialmente "per atti" se ne è sostituita una "orientata ai risultati" previamente pianificati. Da qui l'importanza della qualità dei documenti di programmazione – governativi e degli enti locali – che costituiscono la base per un corretto controllo dei risultati.

L'azione amministrativa deve essere efficace, efficiente ed economica, oltre che legittima, da verificare nel suo svolgimento attraverso un sistema di controlli interni e, successivamente, con i controlli esterni, che hanno per oggetto anche il funzionamento degli stessi controlli interni.

Dai referti delle sezioni – regionali e centrali – si segnalano le difficoltà e spesso le inadeguatezze dei sistemi di controllo interno. Queste due tipologie di controllo sono radicalmente differenti per metodologie e finalità. Senza il controllo "esterno", difficilmente il sistema complessivo dei controlli raggiungerebbe risultati soddisfacenti, tali da disincentivare le patologie più gravi.

Sorge sempre più forte nella pubblica opinione la richiesta di "rendere conto" dell'attività svolta. Anche la Corte sente il dovere di corrispondere a tale bisogno, anzi ritiene che in ciò stia forse il suo compito più alto, anche perché essa opera spesso attraverso "referti" che vengono trasmessi alle amministrazioni per produrre effetti di "auto correzione". Senza lo stimolo dell'opinione pubblica, questa azione è più debole. Giunge quindi opportunamente la decisione del Parlamento che, con la legge finanziaria per il 2008, al comma 64 dell'art. 3 ha fatto obbligo alle amministrazioni che "non" intendano ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli sulla gestione, di adottare, entro il termine di trenta giorni, un provvedimento che motivi tale scelta.

Tale motivazione viene inviata alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio e alla Presidenza della Corte. E' un passo avanti molto significativo verso un sistema di "moral suasion" che renda più stringenti i seguiti, le applicazioni dei controlli e che maggiormente responsabilizza le Amministrazioni nel valutare di nuovo la propria attività alla luce delle osservazioni della Corte.

La Corte ha svolto in tema di controllo un'azione davvero imponente nel corso del 2007. Ha contribuito a rendere trasparenti e misurabili i risultati dell'azione pubblica, anche attraverso la completa pubblicizzazione degli atti.

Ancora di recente, in sede di audizione per l'indagine sui costi della politica svoltasi presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, sono stati evidenziati alcuni casi esemplari di cattiva gestione delle risorse, che vanno dai maggiori costi e dall'inappropriatezza della gestione straordinaria dell'emergenza rifiuti – criticando in particolare l'uso che si è fatto dello strumento del commissario straordinario con la conseguente deresponsabilizzazione degli enti locali –, alla mancata liquidazione degli enti inutili, alla scarsa trasparenza delle operazioni di cartolarizzazione, associata al sostanziale mancato conseguimento di migliorare l'efficienza delle gestioni.

Le verifiche condotte dalla Corte fanno emergere l'inadeguatezza della politica dei redditi nel settore pubblico così come impostata fino ad oggi: la dinamica delle retribuzioni supera sistematicamente gli obiettivi programmatici di volta in volta prefissati. Un insieme di molteplici distorsioni concorre a questo risultato negativo: i ritardi nei rinnovi, che

ampliano la base salariale sulla quale si applicano i benefici dei nuovi contratti, la sostanziale libertà dal quadro macroeconomico con la quale vengono assegnate le quote variabili dello stipendio rinunciando a qualsiasi connessione con reali aumenti di produttività; il dilagare di contratti a termine; l'aumento di posizioni dirigenziali nelle riorganizzazioni di amministrazioni centrali e locali, proprio mentre entrambe perdono funzioni di gestione diretta di risorse.

Un altro esempio negativo è quello della formazione di debito implicito e di altre gravi distorsioni gestionali legate alla creazione di società pubbliche – soprattutto locali, ma non solo – spesso senza trasferire in tali società il personale delle amministrazioni pubbliche che originariamente gestiva il servizio. Non poche volte, peraltro, tali società sono costituite allo scopo, non già di accrescere l'efficienza gestionale, ma solo di eludere i vincoli del patto di stabilità interno o di fare nuove assunzioni senza concorsi.

Una delle pratiche più diffuse recentemente nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche è quella di fare crescente ricorso a professionalità acquisite all'esterno. Il rischio che la Corte ha ripetutamente sottolineato per le amministrazioni – centrali e locali – è quello di servirsi di consulenze esterne senza avere i mezzi interni per controllarne e seguirne il contributo, con il probabile risultato di perdere il controllo della gestione strategica delle operazioni. Tale fenomeno è stato molto acuto, per esempio, nel caso delle cartolarizzazioni o in operazioni di ricorso al mercato dei capitali che, ricordo, deve essere sempre limitato al finanziamento di investimenti, ordinato e prudente.

La Corte si sforza di presentare al Parlamento e all'opinione pubblica una base conoscitiva neutra e obiettiva – e in quanto tale non controversa – della situazione e delle prospettive dei conti pubblici, non solo con l'annuale esame del rendiconto, ma anche con le audizioni parlamentari sul DPEF e sulle manovre di bilancio e con le relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa. Si tratta di una funzione essenziale che in tutti i paesi a democrazia matura viene esercitata da istituzioni indipendenti, costituzionalmente garantite.

Abbiamo ripetutamente evidenziato le contraddizioni delle manovre di finanza pubblica, richiamando l'attenzione sull'incontrollato aumento della spesa corrente. La flessione rilevante delle spese di investimento è certo una forma di risparmio per far quadrare i conti dell'anno, ma, alla lunga, erode le capacità di dare risposta alle esigenze di sviluppo del Paese. La stessa abitudine di tagliare in modo indiscriminato le spese per i consumi intermedi ha fatto sì che esse siano giunte a un livello tale da intaccare la operatività e la stessa dignità delle amministrazioni.

Saranno da valutare attentamente gli effetti delle scelte operate nel settore previdenziale, che accentuano le tendenze in atto sulla composizione della spesa pubblica. Valuteremo con attenzione i dati del 2007, anche se i primi risultati di cassa del solo Stato appaiono in netto miglioramento. Particolarmente apprezzabile appare il miglioramento dell'avanzo primario, condizione essenziale per rafforzare il processo di riduzione del debito pubblico.

Di grandissimo rilievo – in rapporto ai mezzi disponibili – è stata nel 2007 l'attività di controllo su gestioni, tanto sul versante dell'entrata quanto su quello della spesa.

Sul primo, basterà ricordare, tra l'altro, l'attività di verifica dell'efficacia dell'azione anti-evasione fiscale. Buona parte delle raccomandazioni al riguardo ripetutamente formulate dalla Corte sono state recepite sia sul piano legislativo che amministrativo.

In particolare con la legge finanziaria per il 2007 è stato stabilito l'obbligo per il Governo di presentare, unitamente ai documenti di bilancio, una relazione sulla quantificazione delle maggiori entrate legate ai risultati della lotta all'evasione. Sulla stessa linea l'Agenzia delle entrate, da parte sua ha di recente affermato e resa nota una stima ufficiale delle dimensioni e della composizione dell'evasione.

Si tratta di innovazioni strategiche molto significative se raffrontate con il, sin qui tradizionale, rifiuto dell'Amministrazione ad effettuare e rendere pubbliche stime in tema di evasione fiscale.

Sullo stesso tema dell'evasione fiscale e, in particolare di contrasto delle frodi IVA, la Corte ha ottenuto che, anche in Italia, la modalità di attribuzione della partita IVA non fosse l'automatismo ma fosse preceduta da un accertamento preventivo sulla non pericolosità fiscale del soggetto richiedente con successivi controlli sistematici.

Sul versante della spesa basterà ricordare, insieme con quelle prima richiamate, le

delibere di controllo in tema di finanziamento e realizzazione di infrastrutture, di investimenti in agricoltura, di incarichi di consulenza, di gestione di incarichi dirigenziali, di esternalizzazione di attività istituzionali, di protezione dell'ambiente e del territorio.

Intensa e di particolare rilievo nell'anno 2007 è stata anche l'attività delle Sezioni regionali di controllo. I dati quantitativi, per i quali rinvio all'allegato, evidenziano una produzione sull'intero territorio nazionale, con riguardo a tutte le forme di controllo previste, che supera le 4360 deliberazioni.

Nel quinquennio 2003/2007 si è registrato un consistente incremento di provvedimenti di circa 26 volte rispetto al 2003, di 19 volte rispetto al 2004, di 14 volte in confronto al 2005 e di 1,4 volte rispetto al 2006.

Le Sezioni hanno indirizzato la loro attività prevalentemente ai controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005; ai controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003; all'attività consultiva.

Uno dei punti di forza della nuova ed aggiuntiva forma di controllo sulla gestione degli enti locali, disciplinata dalla legge finanziaria 2006, è la possibilità, per ciascuna Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di eseguire ogni anno su tutti gli enti autonomi della regione un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio (sulla base delle relazioni degli organi di revisione) così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o disfunzioni eventualmente segnalati a preventivo.

Questo strumento, dopo un anno di rodaggio, ha portato nel 2007 a pronunce motivate da parte di tutte le sezioni regionali con un forte miglioramento conoscitivo, sulle situazioni di rischio, e un potente stimolo al coordinamento economico finanziario.

In tale ambito gioca un ruolo rilevante la modalità collaborativa che caratterizza il predetto controllo, indirizzato non a sanzionare ma a costituire allerta per gli enti, sulle situazioni pregiudizievoli per la sana gestione finanziaria al fine di stimolare processi di autocorrezione, funzione che non è esercitata nell'interesse del controllato, quanto nel superiore e generale interesse dello Stato Comunità ed è rivolta a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e la sana gestione da parte di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, secondo il costante indirizzo della Corte Costituzionale.

In questo senso vanno gli sforzi di molte pronunce che assumono le vesti di veri e propri manuali per la gestione, *ad esempio quello della sezione di controllo per la Toscana (delibera 183 bis dell'11 dicembre 2006 con i recenti aggiornamenti).*

Fra le irregolarità rilevate si segnalano:

la scarsa affidabilità delle scritture contabili con pregiudizio per gli equilibri di bilancio; il mancato rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di specifica destinazione di alcune entrate

La Corte non ha mancato di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulle conseguenze di ordine economico-finanziario di tali condotte.

Altre irregolarità segnalate vanno ascritte: all'eccessivo ricorso ai debiti fuori bilancio o a procedure di riconoscimento non rispettose della normativa in materia; al superamento dei limiti previsti per l'indebitamento. Meritano, inoltre, di essere segnalate le osservazioni mosse, con richiamo al principio di prudenza, a proposito di "contratti derivati", finalizzati alla ristrutturazione del debito (interest rate swap). Molte Sezioni hanno posto in evidenza che i maggiori problemi sono legati: alla durata, all'ammortamento delle somme, alle condizioni di applicazione dei tassi, ai costi di remunerazione dei servizi degli intermediari finanziari e alla destinazione dei fondi incassati.

Un segnale particolarmente significativo, emerso dai controlli in questione, è la crescente propensione delle Amministrazioni locali ad affidare a terzi la gestione dei servizi e delle attività strumentali all'esercizio di funzioni amministrative (c.d. esternalizzazione) con conseguenze destinate a mutare la fisionomia degli enti territoriali che da enti tradizionalmente portati alla gestione diretta tendono a muoversi come soggetti regolatori dei servizi. Non sempre, però, le scelte in tale direzione sono state organicamente inserite in processi di programmazione e precedute da un'attenta valutazione economica in termini di costi-benefici, così come non sempre l'operazione che ne è conseguita ha sortito esiti coerenti con gli obiettivi, voluti dalla legge, di contenimento della spesa o di miglioramento dell'efficienza gestionale.

Sono state riscontrate insufficienze nella disciplina dei rapporti contrattuali fra Comune e soggetti gestori, relativamente ai controlli sulle effettive erogazioni, sulle modalità di svolgimento e sui livelli qualitativi e quantitativi dei servizi da rendere. In alcuni casi il controllo ha evidenziato l'inutilità della società a causa del mancato avvio del servizio con maturazione di spese di gestione (stipendi del personale e gettoni agli amministratori), con consistenti perdite che gravano sui bilanci degli enti. In qualche caso, i controlli effettuati hanno condotto l'ente locale alla dismissione delle società inutili, direttamente ed indirettamente partecipate per i riflessi negativi sugli equilibri del proprio bilancio.

In merito ai controlli di gestione e sull'attività di referto, tutte le sezioni hanno approvato, in contraddittorio con la regione, il referto sul rendiconto regionale, effettuando particolari approfondimenti, e, in alcuni casi, referti specifici, in materia sanitaria, sulla gestione dei fondi comunitari con particolare attenzione per le frodi e le irregolarità, sui controlli interni. In tale ultima materia va segnalata la persistente emersione di carenze nel sistema di funzionamento dei controlli operanti all'interno delle amministrazioni comunali e segnatamente dei controlli di gestione.

Nell'anno 2007 sono stati resi dalle Sezioni regionali di controllo oltre 300 pareri.

L'attività consultiva ha registrato un rilevante incremento rispetto all'attività svolta nel 2006 (n. 190), pari a circa il 60%.

L'attività consultiva, strettamente connessa alle materie di contabilità pubblica, si esplica in sinergia con la funzione di controllo e volge una funzione di ausilio nei confronti degli enti territoriali, come dimostra la maggior parte dei quesiti formulati nell'anno rivolti a dare attuazione alla legge finanziaria, alle regole del patto di stabilità, alla disciplina delle spese del personale.

Sono state affrontate questioni di particolare rilievo, che investendo tematiche di carattere generale, sono state utilizzate anche da enti diversi dai richiedenti.

Si segnalano, in particolare:

l'assoggettabilità alle regole del patto da parte delle società a totale o prevalente partecipazione pubblica ;

l'impossibilità per l'ente locale di ricorrere all'indebitamento per ripianare le perdite di una società partecipata dal comune, visto che le spese per tale finalità non sono considerate spese di investimento ma spese correnti;

i criteri e gli indirizzi per l'attuazione dell'art. 1, comma 729, della legge n. 296/2006, in ordine alla riduzione del numero degli amministratori delle società di capitale partecipate da enti territoriali. Il parere ha avuto diffusione tra tutti gli enti territoriali della regione ed è stato posto a base della relativa attività ;

il rilascio di una garanzia fidejussoria, esponendo l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore principale, viene assimilato all'ipotesi di indebitamento attraverso la previsione di condizioni tassative così da circoscrivere la possibilità per gli enti locali di prestare garanzia fidejussoria a terzi alle sole operazioni comportanti futuri vantaggi per la comunità (Sezione di controllo per il Piemonte parere n. 14/2007).

Signor Presidente della Repubblica,
a Lei quale supremo garante della Costituzione e delle Istituzioni repubblicane la Corte rassegna il rendiconto del proprio operato con l'umiltà di chi sa bene che molto di più doveva essere fatto e molto di più può essere fatto ove a tale obiettivo convergano le decisioni del Parlamento sovrano, ma con la serena coscienza che ogni possibile energia è stata profusa dalla Corte per adempiere ai propri compiti ed anche, mi sia consentito, con l'orgogliosa consapevolezza di poter essere ed essere uno dei pilastri portanti dell'ordinamento della Repubblica.

Tullio Lazzaro