

*Signor Presidente della Repubblica,*

*è un onore per la Corte e per me personalmente che Ella abbia voluto essere presente a questa cerimonia di avvio del nuovo anno giudiziario. È per tutti noi il segno del Suo costante interesse per il lavoro che l'Istituto svolge e un incoraggiamento in una fase nella quale la Corte si prepara ad adempimenti molto impegnativi e complessi.*

*Saluto e ringrazio i Presidenti del Senato e della Camera, il Presidente del Consiglio, il Presidente della Corte costituzionale e gli altri giudici della Corte medesima, tra i quali il carissimo amico Aldo Carosi, i rappresentanti del Governo, gli onorevoli parlamentari e i rappresentanti degli enti territoriali.*

*Un cordiale saluto rivolgo al Primo Presidente della Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato e all'Avvocato generale dello Stato, ai Colleghi delle altre magistrature, al rappresentante del Consiglio Nazionale forense ed a tutte le Autorità civili, militari e religiose che hanno voluto onorarci con la loro partecipazione.*

*Il mio saluto va anche ai miei predecessori, al Procuratore generale, ai Colleghi tutti, ai membri del rinnovato Consiglio di Presidenza, ai rappresentanti dell'Associazione dei Magistrati della Corte dei conti, ai lavoratori della Corte.*

*Caramente saluto i Presidenti e i Procuratori regionali, invitati qui oggi in rappresentanza di tutti gli uffici giudiziari e di controllo territoriali, che costituiscono la vera “spina dorsale” dell’Istituto, con la loro quotidiana azione in prima linea a garanzia e tutela del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e degli equilibri di bilancio di tutte le amministrazioni.*

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

L'anno giudiziario 2014 si apre in un contesto economico ancora difficile, anche se non sono mancati, sul finire del 2013, i primi segnali di ripresa.

Gli indicatori congiunturali interni offrono una conferma del rafforzamento del ciclo economico, ma, al contempo, segnalano la presenza di alcune criticità.

Il quadro presenta tendenze contraddittorie.

Sul fronte internazionale, l'effetto combinato di una minore espansione degli scambi mondiali e di un cambio dell'euro più forte indebolisce le prospettive delle esportazioni italiane, fattore strategico per la ripresa.

Pur scontando gli inevitabili movimenti oscillatori dei mercati, i tassi italiani hanno registrato un andamento che, dall'inizio di settembre a oggi, si è tradotto in una riduzione di circa 50 punti base.

Ciononostante, il credito bancario continua a ristagnare e imbriglia la forza della ripresa, che, anche per questa ragione, rimane assai più lenta che negli altri Paesi europei, di per sé già molto in ritardo rispetto alle altre aree mondiali.

Ma il recupero di una maggiore solidità finanziaria rispetto a un recente passato è obiettivo raggiunto ed è l'esito di una azione del nostro Paese coerente con gli impegni assunti a livello comunitario per il risanamento dei conti pubblici.

I cenni di allentamento delle tensioni finanziarie non escludono, tuttavia, che molto resta da fare per il rilancio dell'economia.

La politica di bilancio in Italia si muove con perduranti difficoltà tra le esigenze, apparentemente contrastanti, della crescita economica e del riequilibrio della finanza pubblica.

Una ripresa economica che tarda a recepire i positivi impulsi esterni induce a rivedere sempre al ribasso le stime sulla crescita attesa del Pil. E ciò si riflette in un peggioramento del bilancio pubblico che restringe gli spazi di manovra per le politiche di sostegno allo sviluppo.

Nel 2013 l'impostazione della politica di bilancio è cambiata.

Il grado rigoroso di restrizione della spesa imposto dalla crisi finanziaria – che si è rivelato macro-economicamente insostenibile – è

stato via via attenuato, con l'obiettivo di fronteggiare il ristagno economico e le emergenze sociali.

Sono stati assunti provvedimenti importanti, quali il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche e l'alimentazione dei fondi destinati ad alleviare la restrizione nell'accesso al credito, elementi questi di una politica mirata ad assecondare la ripresa della crescita, senza compromettere gli obiettivi posti in termini di saldi di bilancio.

La conseguente inversione di tendenza nell'andamento della spesa rispetto al severo contenimento operato negli ultimi anni andrà comunque attentamente monitorata, tanto più ove il crescente ricorso a misure di spesa trovi copertura nell'anticipazione di entrate future – come avviene con la legge di stabilità 2014 – con consistenti rischi di trasferire gli attuali squilibri sugli esercizi a venire.

Gli obiettivi di medio termine definiti a livello europeo, infatti, costituiscono ancora un vincolo severo per la gestione del bilancio e del debito pubblico, anche nella prospettiva di un ciclo economico che auspichiamo torni favorevole.

Va scongiurata l'eventualità di nuovi interventi di correzione del disavanzo, riproduttivi di un circolo vizioso che rallenta la ripresa.

Aver introdotto nella Carta costituzionale il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, il c.d. "pareggio di bilancio", estendendo il vincolo a tutte le amministrazioni pubbliche – Stato, ma anche regioni ed enti locali – rappresenta un cambiamento di portata storica.

Del resto, l'esigenza di un forte coordinamento fra le amministrazioni discende dal sempre più stringente collegamento tra ciclo di bilancio nazionale e regole di finanza pubblica stabilite a livello europeo.

Nello scenario caratterizzato da un insieme di novità istituzionali (*fiscal compact, Six pack e Two pack*), già in larga misura operanti, il coinvolgimento della Corte dei conti, fortemente auspicato anche dalle autorità comunitarie, impone all'Istituto un continuo aggiornamento e un rafforzamento della sua azione, così da porsi anche come garante del rispetto delle regole di coesione dell'Unione economica e monetaria.

La rete delle sezioni regionali rappresenta l'insostituibile strumento per rendere il rispetto degli equilibri non solo un mero

adempimento contabile: il potenziamento del coordinamento e del raccordo nazionale, l'apertura al confronto con le amministrazioni e con gli altri attori economici dovranno far sì che il controllo esercitato sia sempre più avvertito come un elemento di garanzia per i cittadini e per le istituzioni.

A prescindere, quindi, dalle funzioni che il nuovo contesto assegna all'Ufficio di bilancio (*Fiscal Council*), incardinato presso il Parlamento, il nostro Istituto, anche in virtù della sua esclusiva articolazione sul territorio, vede confermati compiti e responsabilità nella valutazione dell'operato dei soggetti che sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi definiti in sede comunitaria.

Attendibilità delle previsioni, correttezza e trasparenza delle scelte contabili sono contenuti indispensabili per una verifica, a tutti i livelli di governo, del rispetto degli obiettivi di stabilità.

A tal fine, la Corte ha proceduto al potenziamento degli strumenti di analisi a sua disposizione, allo scopo di consentire valutazioni autonome e tecnicamente fondate degli andamenti economici, e adeguate al ruolo che è attribuito all'Istituto in termini di verifica dei conti pubblici.

Come ho avuto modo di affermare anche in altri contesti, una completa disponibilità e accessibilità ai dati contabili e finanziari di tutte le amministrazioni pubbliche e delle gestioni da sottoporre al controllo costituiscono la condizione perché la Corte possa svolgere sempre più efficacemente il ruolo – costituzionalmente assegnato e da sempre ribadito dal giudice delle leggi – di “garante neutrale degli equilibri di finanza pubblica”.

Un ruolo di efficiente ed efficace controllore della finanza pubblica, esterno e indipendente rispetto al Governo che, è bene ribadirlo, la stessa Unione europea ha confermato e valorizzato nel momento in cui, ad esempio, ha demandato proprio alle Corti dei conti nazionali e alle altre istituzioni superiori di controllo il compito di assistere la Commissione nelle procedure di indagine sulle errate rappresentazioni (la c.d. “manipolazione”) dei dati relativi al disavanzo pubblico e al debito pubblico (Dec. Comm. UE 678 del 29 giugno 2012).

Del resto, è costante e organico l’apporto che la Corte, da tempo, fornisce in ambito internazionale. Basti il riferimento al contributo dell’Istituto all’analisi comparata sulla *spending review*, che ha

coinvolto 23 Paesi dell'Unione ed è stata approvata dal Comitato di contatto tenutosi a Vilnius nell'ottobre 2013.

La revisione e la razionalizzazione della spesa pubblica rappresentano uno snodo fondamentale nell'azione del Governo.

Desidero, in proposito, evidenziare che, avvalendosi dell'ampia conoscenza delle pubbliche gestioni che le proviene dall'esercizio della sua azione, la Corte sta offrendo piena collaborazione al Commissario straordinario nominato dal Governo per la revisione della spesa pubblica.

Sussistono ampi margini per una razionalizzazione della stessa e per il riassorbimento di inefficienze e di distorsioni gestionali.

Tra le numerose anomalie, mi sia consentito qui richiamare la ingiustificata sussistenza di trattamenti economici sperequati nell'ambito della pubblica amministrazione.

È opportuno, in particolare, vigilare affinché, anche nell'istituire nuovi organismi e autorità indipendenti, non si determinino assetti retributivi privilegiati.

Ma, più in generale, non sembra ormai eludibile una riflessione meditata sul peso dell'intervento pubblico nell'economia e sulla corretta allocazione delle risorse finanziarie.

Proseguire nella direzione di soli tagli di spesa non selettivi, quali quelli lineari, si rivela non più sufficiente, ed espone anche al rischio di risultati molto inferiori alle attese.

È necessario, quindi, muovere verso due obiettivi principali. Da un lato, proseguire nell'azione di recupero della base imponibile sottratta all'obbligo tributario, condizione questa essenziale per ridurre il livello della pressione fiscale; dall'altro, agire per una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico, definendone un assetto più efficiente e sostenibile.

La razionalizzazione e la revisione della spesa, ad avviso della Corte, vanno dunque intese nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento del perimetro dell'intervento pubblico e delle modalità di prestazione e di accesso ai servizi pubblici, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato.

Nessun risultato potrà, tuttavia, dirsi pienamente raggiunto in assenza di una capillare diffusione della cultura della legalità nelle pubbliche amministrazioni. La Corte è fortemente sensibile all'allarme sulla corruzione sollevato anche in sede europea, trattandosi di una tematica che, incidendo direttamente sulla finanza pubblica, tocca il "core business" dell'Istituto, nel complesso delle proprie funzioni.

Del resto, la Corte è particolarmente attiva nel contrasto alle irregolarità e alle frodi comunitarie, promuovendo azioni di cooperazione con le istituzioni europee preposte.

Va sottolineata, peraltro, l'importanza di una strategia di prevenzione generale che renda residuale, anche se necessario, il momento sanzionatorio dei comportamenti illeciti. La prevenzione deve svilupparsi attraverso il monitoraggio costante dell'attività sia delle pubbliche gestioni che del mercato in generale, impiegando strumenti e procedure tali da garantire la massima trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione.

Parimenti, ribadisco quanto ho già avuto modo di affermare in altre occasioni: che è anche grazie a norme organiche, chiare e semplici

che si può ostacolare la corruzione, eliminando margini di incertezza e ambiguità, entro i quali più facilmente attecchisce il fenomeno.

Quanto ai dati sull'incidenza della corruzione, devo appena sottolineare che non sussistono criteri univoci sulla base dei quali elaborare credibili stime quantitative; a maggior ragione risulta arduo esprimersi con riguardo alle dinamiche del fenomeno.

Nella relazione scritta – alla quale per ragioni di tempo rinvio – ho riportato diffusi elementi sulle attività svolte nel decorso anno da tutti gli uffici della Corte dei conti.

Chi avrà la pazienza di leggerla potrà constatare quali siano state la quantità e la qualità dell'azione dell'Istituto, nelle sue articolazioni centrale e periferica, e nelle sue funzioni di controllo e di giurisdizione.

Mi preme, in questa sede, evidenziare come la cointestazione alla Corte delle predette attribuzioni trovi la propria *ratio* nella complementarità che le caratterizza, in una logica, a un tempo, di distinzione e di sinergia dell'esercizio delle stesse. Esercitare al meglio entrambe le funzioni significa, anche, renderle reciprocamente idonee a rafforzare l'una l'efficacia dell'altra.

L'Istituto pone al servizio delle collettività nazionale e locali un complesso di valutazioni e di riscontri, di pronunce consultive, di giudizi di responsabilità, di conto e in materia pensionistica, che mirano ad assicurare il rispetto di principi e di regole normative per il sano e corretto impiego delle risorse pubbliche.

È un'attività molto delicata, che impone serenità di giudizio e che, quindi, per non indurre disorientamento e perplessità nell'opinione pubblica, richiede particolare sobrietà anche nella comunicazione.

L'impegno dell'Istituto nella deterrenza e nel contrasto delle illegalità, che incidono a danno di beni e di risorse comuni, assicura una rete di tutele a vantaggio dell'intera collettività. Proprio per continuare a salvaguardare l'efficacia di una tale azione, si rivela indispensabile che, anche sotto il profilo legislativo, non si determinino ingiustificate lacune, ma divenga più saldo, chiaro e visibile il tessuto normativo che innerva l'azione della Corte.

La stessa area delle nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti dal decreto legge n. 174 del 2012 e sue successive modificazioni e integrazioni appare oggi caratterizzata da un insieme di disposizioni in

materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali che manifesta alcuni elementi di criticità, meritevoli di un tempestivo superamento.

È, in particolare, a dirsi che l'avvenuto potenziamento di attività giustiziali aventi a oggetto deliberazioni di controllo e altri provvedimenti (quali le delibere di diniego e di approvazione dei piani di riequilibrio, la parificazione dei rendiconti regionali, i rendiconti delle spese dei gruppi consiliari) ha annotato disposizioni non compiutamente esaustive quanto ad aspetti procedurali, a regole di giudizio, a una armonica allocazione delle novità nella sistematica ordinamentale già vigente.

Così, l'introduzione per via legislativa di uno strumento di giustiziabilità delle deliberazioni delle sezioni di controllo nelle materie di "dissesto guidato", di cui al d.lgs. 149 del 2011, analogo a quello già previsto per le delibere relative ai piani di riequilibrio, e della possibilità della adozione anche di misure cautelari, consentirebbe di tutelare al meglio gli interessi dei cittadini e quelli più generali di finanza pubblica, ponendo anche termine alle incertezze

che attualmente è dato riscontrare in tale settore riguardo al riparto di competenze tra organi giurisdizionali di diverso ordine.

E ancora, una più accurata regolazione dei presupposti di assoggettamento alla giurisdizione contabile delle società di diritto privato che impiegano ingenti capitali pubblici potrebbe sopperire a talune lacune che, sovente, provocano incertezze e variabilità giurisprudenziali nel riparto della giurisdizione di responsabilità tra giudici contabili e ordinari. L'officiosità delle azioni del pubblico ministero contabile, in questo modo, potrebbe far superare le croniche assenze delle azioni sociali civilistiche.

Inoltre, un organico ripensamento definitorio delle norme processuali riferite ai giudizi contabili, oggi lungamente datate, consentirebbe di razionalizzare innesti sinora soltanto episodici ed emergenziali, come quello disposto, da ultimo, nel 2013 relativamente alle definizioni agevolate dei giudizi di appello. L'anticipazione in altre fasi del processo di omologhe forme, che possano condurre a sollecita chiusura la controversia, consentirebbe, tra l'altro, di adeguare i riti processuali a oggettive esigenze di snellezza e di deflazione, per un più

rapido incameramento di somme destinate alla riparazione dei danni sofferti dalle pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito della ridefinizione a fini deflattivi delle tipologie di rito esperibili dinanzi la Corte dei conti, potrebbe anche essere previsto un significativo incremento della soglia – oggi fissata in 5.000 euro – dei giudizi (c.d. “monitori”) relativi a danni di modesta entità.

Fino a oggi, l'Istituto, in tutte le attività espressione delle due funzioni, controllo e giurisdizione, ha dedicato attenzione nel colmare, per via interpretativa, ovvero tramite la diramazione di linee di orientamento nomofilattico, le carenze più vistose.

Se all'esegesi potesse essere associato l'impulso di una più compiuta regolazione da parte del legislatore, la risultante finale potrebbe essere la disponibilità di una ulteriore e nuova forma di tutela organica, bilanciata, equidistante, comprensiva di valutazioni rispettose sia di interessi generali, sia delle autonomie territoriali e decisionali coinvolte, da parte di un organo terzo di natura magistratuale.

E concludo, signor Presidente.

Il 2014 sarà un anno in cui il Paese dovrà dimostrare capacità nuove: saper riformare le proprie istituzioni e le regole; orientare il contributo di tutti al risanamento complessivo.

E, come da Lei autorevolmente affermato di recente dinanzi al Parlamento europeo, eguale capacità dovrà dimostrare l'Europa nella ricerca delle autentiche ragioni dell'appartenenza all'Unione, che vanno ritrovate non nei soli vincoli di bilancio, ma nell'adozione di progetti di rilevante interesse strategico comune.

Si tratta di sfide molto impegnative, che impongono radicali cambi di rotta nei comportamenti e negli strumenti finora impiegati.

In questo momento storico così difficile, in questo tempo della responsabilità, l'Italia può contare sulla Corte dei conti per la tutela dell'unità economica della Repubblica.

Il nostro impegno è totale, senza condizioni.

L'Istituto, pur a fronte di compiti sempre più complessi e gravosi, è in grado di garantire al Parlamento e alla collettività la piena dedizione dei propri magistrati e del personale, consapevoli, tutti, dell'alta missione che ad essi è stata affidata con la finalità di

contribuire a condurre il nostro Paese sul terreno sicuro dello sviluppo economico, della legalità e della giustizia sociale.