

RELAZIONE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

Introduzione del Presidente della Corte dei Conti

L'odierno giudizio di parifica chiude il ciclo annuale dei controlli anche finanziari demandati dalla legge alla Corte dei conti: potere di controllo sancito e garantito dall'art. 100 della Costituzione, norma che, come recentemente stabilito dalla Corte Costituzionale, è il diretto fondamento del controllo della Corte su gestioni la cui essenza, scolpita dalla fondamentale legge di riforma n. 20 del 1994, è "accertare" i risultati conseguiti dalle gestioni effettuate con risorse pubbliche.

In questo quadro l'ordinamento prevede un sistema di chiusura giurisdizionale, da parte della Corte dei conti, del controllo – o almeno di una parte di esso – evidentemente al fine di garantire al massimo possibile la certezza e l'obiettività dei conti sottoposti all'esame della Corte, con la documentazione che li supporta e nei limiti di quanto risulta da quest'ultima.

E' evidente, infatti, l'interesse che ha il Parlamento alla conoscenza completa e certa dei conti della finanza pubblica tanto per l'attività di adottare leggi che, quali che esse siano, finiscono sempre per incidere sulla finanza pubblica – e quindi, necessariamente, anche sulle risorse proprie di ogni singolo cittadino – quanto per l'azione di controllo politico sul Governo.

Ma tale giudizio soddisfa e protegge anche l'interesse dell'amministrazione finanziaria a vedere riconosciuta la regolarità dei conti, la correttezza della propria azione in tema di bilanci e di tenuta delle scritture contabili.

Tanto ciò è vero che gli artt. 38, 40 e 43, del Testo Unico 12 luglio 1934, n. 1214 pongono la decisione della Corte su tale giudizio come condizione necessaria e prodromica per la presentazione del rendiconto annuale al Parlamento da parte del Ministro dell'Economia.

La Corte Costituzionale ammette pacificamente che, in tale sede, si possano sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale di norme, ovviamente sotto il ricorrere delle consuete condizioni della rilevanza e della non manifesta

infondatezza e ammette ugualmente la possibilità di sollevare pregiudiziali di costituzionalità nella sede conclusiva del controllo di legittimità in quanto da essa identificata come "para-giurisdizione" ma la nega, allo stato attuale, alle sedi del controllo su gestioni.

Il bisogno – di cui vi è qualche traccia anche nella giurisprudenza costituzionale – di allargare l'area della possibilità di pronunce da parte della Corte Costituzionale ed il dubbio, oggettivo, di costituzionalità di tante norme in cui la Corte dei conti si imbatte nella sua attività di controllo – norme attinenti all'area della finanza pubblica – hanno talora spinto talune Sezioni a cercare di disegnare anche il controllo su gestioni come un vero e proprio giudizio.

Ma se la spinta verso un tale disegno risponde al bisogno oggettivo di garantire la possibilità di una maggiore tutela costituzionale, se un momento di chiusura del controllo che abbia natura giurisdizionale – davanti ad un collegio terzo della stessa Corte dei conti – tutela, similmente a quanto è per il giudizio di parifica, nel miglior modo possibile l'interesse dell'Amministrazione e dei cittadini ad avere atti di controllo garantiti e non contestabili, deve essere accolta con favore e sostenuta l'idea, avanzata qualche tempo fa in sede parlamentare, di dare agli esiti del controllo su gestioni uno sbocco giurisdizionale innanzi alla Corte dei conti.

Idea, questa, stranamente contestata da taluni ambienti della Corte, forse per preconcepite idee o attaccamenti a superati schemi giuridici o anche per insufficiente informazione ed analisi.

Un controllo che ha ad oggetto le risultanze contabili rappresentative di un intero anno di attività amministrative dell'amministrazione statale deve, necessariamente, poter essere credibile.

E' la credibilità ciò che dà forza alle risultanze di quel giudizio, ciò che costituisce il fondamento delle analisi critiche che vengono successivamente elaborate nelle competenti sedi del nostro Parlamento e della Comunità Europea.

Credibilità che deriva dall'essere la Corte sicuramente indipendente dal Governo, così come impone la Costituzione, ma indipendenza che deve comprendere anche l'indipendenza finanziaria: così come è esplicitamente richiesto dall'ordinamento internazionale a cui l'Italia aderisce ma a cui non ha, sul punto, finora ottemperato.

Indipendenza finanziaria che consiste nel ricevere la Corte le risorse necessarie dal Parlamento e non dal Governo: così come avviene per le Istituzioni

superiori di controllo sostanzialmente dell'intera Europa, ad eccezione dell'Italia, e in conformità a più manifestazioni di volontà espresse in sede parlamentare ivi compreso un esplicito o.d.g. del Senato che il Governo dichiarò di accettare ma a cui finora non è stato dato seguito.

L'altro pilastro della credibilità è l'autorevolezza dell'organo che, a sua volta, riposa sull'indiscussa professionalità dei suoi componenti: professionalità che è perciò necessario che venga sempre più aumentata attraverso un apprendimento continuo e adeguato alle realtà ordinamentali ed economico-finanziario che rapidamente evolvono e che deve riguardare non solo i magistrati ma anche i funzionari che possono, e devono, essere un aiuto prezioso per i magistrati e una risorsa per l'Istituto. Risorsa che una complessiva politica istituzionale dovrà sempre meglio valorizzare anche alla luce delle riforme della Pubblica Amministrazione attualmente in corso.

Alla decisione che chiude il giudizio di parifica va, per legge, allegata una relazione che, attraverso i vari controlli effettuati dalla Corte, dà il quadro complessivo dell'attività della pubblica amministrazione e pone in luce i punti critici per i quali può essere opportuno un intervento da parte della stessa amministrazione interessata o del Governo, nell'ambito dell'azione di coordinamento generale dell'attività amministrativa che ad esso spetta.

Ma la relazione non è una sorta di requisitoria contro la Pubblica Amministrazione al contrario essa ha lo scopo, come d'altronde l'intera attività di controllo della Corte, di far sì che vi sia il miglior funzionamento possibile dell'apparato amministrativo, che l'Amministrazione - nell'ambito delle leggi che ne regolano l'azione - possa dare la massima utilità possibile al Paese: in tal senso del resto si muovono le linee di riforma di essa già adottate dal Parlamento e, per sua delega, da adottarsi dal Governo.

La Pubblica Amministrazione nelle sue molteplici articolazioni civili, militari, di polizia costituisce la spina dorsale dell'intero apparato pubblico ed è condizione essenziale del vivere civile: il malfunzionamento di essa può, di fatto, degradare le leggi a mere enunciazioni e privare di concreto contenuto l'azione di qualsiasi Governo.

Quanto mai utile è perciò l'azione di controllo della Corte se, attraverso idonei strumenti normativi e organizzativi, riesce a garantire al massimo possibile la

correttezza, la trasparenza, la proficuità e, non per ultimo, l'eliminazione dei ritardi dell'azione amministrativa.

Ritardi che sono fonte, diretta e indiretta, di spreco di risorse pubbliche e sono sintomo e conseguenza del male, gravissimo, del non agire, del decidere di non decidere che da tanto, da troppo tempo, affligge il Paese: male a cui anche con riforme normative e con assetti organizzativi innovatori di schemi e sistemi è necessario porre rimedio: è largamente condivisa infatti, tanto tra gli economisti quanto in sede politica, la valutazione che l'efficienza della pubblica amministrazione contribuisce, in misura significativa, all'incremento del P.I.L.

Perché il controllo possa dare sufficienti garanzie ai cittadini che l'uso delle risorse pubbliche, cioè del denaro di tutti, sia usato in modo trasparente e rispondente alla sana gestione è altresì necessario che la funzione del controllo abbia esiti diretti, immediati e visibili e non possano perciò essere rimessi soltanto alla buona volontà dell'Amministrazione.

In questo senso, giustamente, si muove ora la recente legge n. 15 del 2009 che, alle condizioni e con le procedure da essa previste, per gestioni finanziarie che si rivelino, in corso d'opera, come possibili fonti di sprechi e di inefficienze dà alla Corte la possibilità di far sì che il competente Ministro possa sospendere la prosecuzione della gestione ed anche destinare i fondi ad altro scopo.

E' probabilmente, un primo passo, ma è un passo di grande importanza compiuto dal legislatore sulla via che, allontanandosi dalla concezione di un controllo talvolta ripiegato su di sé e tanto ricco di pregevole lavoro quanto oggettivamente povero di concreti effetti, mira a raggiungere risultati tangibili in termini di maggiore efficienza, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa.

E' la percezione, la constatazione del raggiungimento di tali risultati che fa aumentare la fiducia del cittadino nelle Istituzioni: al contrario la sfiducia nelle Istituzioni, nelle varie configurazioni di esse, è il rotolare del primo macigno di una valanga capace di travolgere anche gli stessi organi della democrazia.

La novella della legge n. 15 del 2009, garantendo maggiore efficacia al controllo della Corte si muove chiaramente verso un obiettivo di maggiore utilità complessiva del controllo stesso: utilità per i cittadini, che vedono accresciute le garanzie di sana e corretta gestione della spesa pubblica; utilità per il Parlamento che può disporre di uno strumento in più per il suo controllo politico sul Governo;

utilità per il Ministro competente che può disporre di un ulteriore e tempestivo strumento per il governo della spesa e per la migliore allocazione delle risorse.

Innanzi a tale chiara volontà del legislatore le Sezioni di controllo sicuramente daranno attuazione all'obbligo deontologico di operare in spirito di fattiva e leale collaborazione, attraverso i necessari approfondimenti ed il contraddittorio con l'Amministrazione, che è momento indefettibile del controllo, ma anche con la celerità postulata dalla norma e perciò senza bizantinismi procedurali, non richiesti dalla normativa e che possono essere propri, giustamente, di logiche procedurali diverse da quelle del controllo e possono far correre il rischio che si perda di vista il bene giuridico dell'utilità perseguito dalla norma in esame.

La Corte, da precetti normativi validati ripetutamente dalla Corte Costituzionale, è chiamata anche al compito – che sarà via via più rilevante e necessario in relazione ai nuovi assetti ordinamentali dell'entrata e della spesa - di dare la propria opera al coordinamento dell'intera finanza pubblica.

La Corte è già impegnata su questa linea sia con le sezioni centrali quanto, ancor più, con le sezioni regionali di controllo la cui opera può essere al riguardo preziosa tanto attraverso il controllo quanto con l'attività consultiva prevista dalla legge: è tuttavia necessario che l'azione delle sezioni sia autoregolamentata al fine di assicurare coordinamento e sintonia.

Non a caso, solo pochi giorni fa il Ministro dell'Economia, in un importante documento inviato alla Presidenza della Corte, ha sottolineato, tra l'altro, la necessità di efficaci relazioni interistituzionali perché possano aversi risultati apprezzabili. posizione questa che condivido pienamente.

*A porre le basi per garantire il buon governo della *societas* non può che essere il potere politico che ciò fa anche attraverso il decidere dell'uso delle risorse pubbliche che sono strumento indispensabile per qualsiasi fine si voglia raggiungere.*

Compito proprio della politica è infatti l'individuare gli obiettivi da raggiungere – realisticamente – e di reperire e distribuire i mezzi necessari.

Non solo per soddisfare i bisogni dei cittadini: il soddisfare un bisogno della società implica il prendere atto di una specifica domanda sociale. Ma la politica ha certo la capacità di indirizzare la società, tenendo conto del momento storico e del contesto generale, nazionale e internazionale, verso obiettivi da essa considerati necessari o meritevoli di essere perseguiti.

E' proprio la limitatezza dei beni rispetto ai bisogni – che è un postulato ineludibile di scienza economica - che impone che da ogni euro di spesa si tragga il massimo risultato possibile.

La Banca Centrale Europea, nel suo recente "Bollettino mensile", dopo aver rilevato che "il rallentamento economico ha causato un brusco deterioramento generalizzato dei conti pubblici" afferma che "le politiche di bilancio possono apportare un contributo importante alla crescita economica e all'offerta di lavoro" e aggiunge che "data la scarsità delle risorse pubbliche, è essenziale che i programmi di spesa siano attuati in modo efficiente ed efficace al fine di migliorare la produttività, le prospettive di crescita a lungo termine e la sostenibilità delle finanze pubbliche".

Se tale è la centralità della finanza pubblica, se è essenziale per la politica governarla e perciò stesso, ancor prima, averne conoscenza certa è del tutto naturale che la Corte dei conti che, per la Costituzione, per le norme di legge, per la configurazione datale dalla Corte Costituzionale, per il suo intrinseco DNA, è al centro del sistema complessivo riguardante la finanza pubblica, debba avere in tale settore un ruolo di primissimo piano soprattutto verso il Parlamento.

La Costituzione ha configurato la Corte dei conti come organo ausiliario del Parlamento e del Governo e la Corte Costituzionale l'ha definita come organo dello Stato-comunità, organo quindi di tutte le componenti della Repubblica, a norma del novellato art. 114 della Costituzione e dell'intero corpus della cittadinanza.

Se tale – per espressa volontà di Costituzione e legge – è l'importanza e la posizione della Corte dei conti è giusto, è doveroso che il legislatore dia ad essa tutti i mezzi giuridici necessari per assolvere ai suoi compiti, nell'interesse esclusivo dei cittadini.

Poiché il destinatario ultimo del controllo è il Parlamento, espressione della sovranità, è logico che quanto accertato e affermato dal controllo della Corte debba pervenire integro al Parlamento stesso e perciò senza che il contenuto di esso possa essere assoggettato al vaglio di alcun giudice. Il contemperare tale assoluta necessità con la giusta esigenza dell'Amministrazione – considerata nel suo complesso e non di singoli funzionari – di avere la possibilità di contestare i risultati finali del controllo deve poter trovare sbocco in una verifica giurisdizionale da parte della stessa Corte ovviamente in sede diversa da quella che ha operato il controllo.

Solo attraverso effetti direttamente provocati dal controllo si realizza il principio di "effettività" della cui attuazione c'è assolutamente bisogno in tutti i campi, da quello dell'agire amministrativo, dell'amministrare giustizia, dello svolgere ciascuno il proprio ruolo. Senza la sua realizzazione vi è solo un vuoto ciarlare.

Si può perseguire così anche l'altro importante principio: quello della reale utilità di ogni organismo che ne giustifichi il costo addossato alla comunità.

Do ora la parola ai relatori del giudizio, Presidente Paleologo e Presidente Meloni.