

LA TUTELA DELLA FINANZA PUBBLICA PER SVILUPPARE IL PAESE.  
I CONTROLLI PUBBLICI: RIFORME ED EFFICACIA DELLA SPESA

INDIRIZZO DI SALUTO

Guido Carlino

Presidente della Corte dei conti

27 maggio 2022 ore 15.00

Buon pomeriggio a tutti i presenti.

Rivolgo il mio saluto in particolare al Rettore dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Prof. Orazio Schillaci, che ospita in questa prestigiosa Università i lavori del Convegno, al Vicepresidente della Regione Lazio, dott. Daniele Leodori e al Sindaco di Roma, dott. Roberto Gualtieri.

Esprimo un sincero apprezzamento al Comitato scientifico e al Comitato organizzativo per aver realizzato questa occasione di studio, che risponde all'esigenza di approfondire il tema dei controlli sulla finanza pubblica, tema particolarmente avvertito nell'attuale momento di fermento economico e sociale.

In queste giornate, magistrati, giuristi, esponenti del mondo accademico, delle istituzioni e della società civile, che ringrazio per i loro qualificati interventi, esprimeranno il loro punto di vista e avranno l'opportunità di confrontarsi e di avviare una riflessione comune sul sistema dei controlli, con particolare riguardo a quelli sull'efficacia della spesa pubblica, e sulle prospettive di riforma in materia di giustizia, di istituzioni e di responsabilità della pubblica amministrazione, chiamata, quest'ultima, a un maggiore e più specifico impegno nel processo di realizzazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Saluto con piacere gli stimati giornalisti che interverranno come moderatori del dibattito.

1. Il percorso di rilancio dell'economia nazionale, che postula un salto di qualità nelle prestazioni e nelle capacità realizzative delle amministrazioni pubbliche, richiede di coniugare efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche con un adeguato sistema dei controlli, unitamente al massimo impegno, a tutti i livelli, di coloro che, con funzioni di amministrazione e di governo, assumono la responsabilità dell'attuazione dei programmi e del raggiungimento degli obiettivi previsti.

La realizzazione dei progetti impostati nel PNRR avrà sui saldi di finanza pubblica non solo effetti diretti, ossia strettamente correlati con l'obiettivo immediato della spesa finanziata, ma anche indiretti, nella misura in cui le iniziative attivate avranno successo sul piano macroeconomico e genereranno effetti in termini di maggiore crescita e quindi di minor deficit e di debito, sia in valore assoluto sia in rapporto al prodotto interno lordo.

I momenti di verifica e di valutazione delle modalità mediante le quali vengono impiegate le risorse, siano esse di provenienza interna o dell'Unione europea, sono stati valorizzati e regolamentati con particolare cura dalla normativa comunitaria e nazionale.

Il nostro sistema istituzionale individua nella Corte dei conti la magistratura terza e imparziale preposta, da un lato, alla tutela della regolare e sana gestione delle risorse pubbliche, comprese quelle stanziare dall'Unione europea per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia, e dall'altro, alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso.

È innegabile che il sinergico svolgimento di tutte le funzioni intestate alla Corte dei conti mira ad assicurare, in favore dei cittadini, l'uso corretto di quanto stanziato per il funzionamento della pubblica organizzazione e dei pubblici servizi, nonché a garantire al Parlamento e al Governo che i dettati delle norme e le scelte politiche in tema di realizzazione di programmi pubblici siano puntualmente adempiuti dalle Amministrazioni.

La proficuità del PNRR dipenderà soprattutto dall'attenzione rivolta all'intero quadro del processo attuativo, vincolato alla proiezione sul territorio delle responsabilità delle strutture che ne sono poste a presidio, dal coordinamento della gestione al monitoraggio e alla rendicontazione e controllo.

Le regole del Next Generation EU (NGEU) indicano un nuovo contesto caratterizzato da un regime di condizionalità riferito ai risultati raggiunti, che necessita di un approccio "nuovo" non solo nelle attività di gestione, ma anche nell'esercizio delle funzioni di controllo che, ora più che mai, assumono un rilevante peso specifico.

La cruciale esigenza di maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in settori strategici e trainanti si pone, difatti, in continuità con l'evoluzione più recente della funzione di controllo della Corte dei conti, il cui ruolo di garanzia della legalità finanziaria, nel dare tempestive certezze sulla correttezza dell'operato dell'amministrazione e nell'assicurare maggiore speditezza, innesca un circuito virtuoso fra controllore e controllato inteso ad agevolare un'azione amministrativa non solo legittima e regolare, ma anche efficace, efficiente ed economica.

In questa delicata fase, la Corte dei conti svolge un ruolo di particolare rilievo e, anche in cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea, rivolge le sue verifiche sulle modalità di impiego delle risorse e sulla rispondenza dei concreti e tempestivi risultati dell'attività amministrativa con gli obiettivi a cui i progetti e le relative erogazioni mirano, anche attraverso un controllo "ravvicinato" rispetto alle fasi di svolgimento dell'attività gestionale, al fine di consentire alle amministrazioni di adottare le opportune misure autocorrettive, di rimuovere le patologie riscontrate e di ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità e dell'efficienza.

Le verifiche del grado e della corretta esecuzione dei progetti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza trovano efficace espressione nelle relazioni semestrali, che danno conto della rispondenza e dello stato di avanzamento degli investimenti rispetto a quanto stabilito, dei progressi registrati e delle eventuali difficoltà incontrate, compresi ritardi o slittamenti, con riferimento al semestre concluso e all'andamento delle effettive realizzazioni di quello in corso.

Gli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, difatti, riguardano molto da vicino la collettività come l'offerta dei servizi di istruzione, dagli asili nido all'università, gli investimenti intesi a sviluppare i processi di modernizzazione della pubblica amministrazione e le infrastrutture, i trasporti e l'assistenza ospedaliera.

L'intensificazione dell'attività complessiva della Corte dei conti nell'ottica della concreta esecuzione delle plurime e rafforzate funzioni di controllo non può prescindere dalla valorizzazione delle necessarie sinergie, nei diversi ambiti d'analisi, tra attività delle Sezioni centrali di controllo e Sezioni regionali che, grazie alla loro ramificazione sul territorio, hanno un ruolo rilevante nelle indagini di controllo a rete e curano la verifica dei progetti in esecuzione nelle rispettive Regioni.

2. La salvaguardia del corretto e regolare impiego dell'ingente flusso di denaro proveniente dall'Unione europea richiede determinazione nel prevenire e reprimere qualsiasi tentativo di illecito finanziario, frode, conflitti di interesse e infiltrazioni criminali a tutela delle imprese e di tutti i cittadini, nazionali ed europei, attraverso il potenziamento dei presidi di legalità e di trasparenza.

I principi del buon andamento e della legalità nell'impiego efficiente delle risorse pubbliche, a cui l'azione amministrativa deve ispirarsi, restano strettamente ancorati alla responsabilità per i danni cagionati all'amministrazione da chi prende le decisioni.

Ambito, questo, storicamente e istituzionalmente presidiato dalla Corte dei conti, che fa valere non solo la responsabilità dei pubblici dipendenti per le ipotesi di danno che ne possono scaturire, ma anche quella di privati percettori di contribuzioni pubbliche nell'ambito di programmi di spesa della pubblica amministrazione.

Le strategie di prevenzione delle illegalità vanno quindi potenziate, preservando l'operatività del controllo giurisdizionale, con il risultato di innalzare gli *standard* di diligenza e di oculatezza esigibili da coloro che gestiscono risorse pubbliche, scongiurando, in tal modo, sacche di deresponsabilizzazione e di impunità del malaffare, che il giudice contabile è in grado di intercettare e reprimere nell'interesse della comunità.

È a quest'ultima, dunque, che l'occhio sempre vigile della Corte intende assicurare "certezza" con azioni di contrasto a ogni impiego illecito delle risorse pubbliche, sia nel campo recuperatorio che risarcitorio.

Tale funzione rafforza l'immagine di affidabilità dell'Istituto agli occhi dei cittadini e degli amministratori pubblici, che guardano alla Corte dei conti come a un costante presidio di legalità per la gestione delle pubbliche finanze.

Non va assolutamente abbassata la guardia nell'ostacolare la *mala gestio* e lo spreco di risorse.

Una spesa disutile o un utilizzo improprio degli aiuti comunitari recano anche il grave problema di dover ripagare debiti per cui non si sia realizzato il ritorno atteso dell'investimento, gravando non solo sulla collettività attuale, ma anche sulle future generazioni.

Il rischio di innescare ulteriori spirali di crescita del debito pubblico, per rimborsare quello sovranazionale a causa del mancato raggiungimento dei risultati previsti, va evitato a tutti i costi.

Le risorse finanziarie provenienti dall'Unione europea devono servire per generare processi virtuosi e, realizzando lo scopo in termini di risultato atteso dell'investimento, per aprire prospettive di crescita dell'economia interna, andando anche a influire positivamente sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato.

3. L'esigenza della semplificazione dei processi decisionali ha purtroppo condotto alle recenti modifiche in materia di responsabilità amministrativa per danno erariale, che hanno inciso sull'elemento soggettivo della colpa grave, esclusa per le condotte commissive, con provvedimenti di natura temporanea che gravano in maniera diretta sugli interessi dei cittadini a ottenere la tutela del corretto uso delle risorse pubbliche.

Essendo la responsabilità erariale un Istituito che non riveste carattere di straordinarietà, perché insito nel nostro ordinamento, ogni riforma che la riguardi richiederebbe interventi di carattere ordinamentale e non un reiterato utilizzo della decretazione d'urgenza.

Peraltro, non va dimenticato che l'accertamento della responsabilità amministrativa ha anche lo scopo di prevenire comportamenti illeciti e che pertanto deve essere considerato uno stimolo a bene operare per dipendenti e amministratori pubblici.

In tale quadro, alla luce della richiamata disciplina sulla materia, si avverte la necessità di fare il punto della situazione sugli strumenti a disposizione della magistratura contabile per contribuire a garantire il corretto utilizzo dei finanziamenti comunitari.

Il tema è, difatti, ancora caldo e stimola un acceso dibattito in dottrina.

4. Al fine di rispettare gli obiettivi concordati a livello europeo per la crescita del Paese, significativi sono i primi passi mossi dal processo di riforme sia abilitanti che di accompagnamento.

Indispensabile, come vedremo nel corso del Convegno, diviene l'esigenza di verificare la loro effettiva realizzazione.

Tra tali importanti riforme particolare rilevanza rivestono quelle volte ad assicurare il buon andamento anche dell'amministrazione della giustizia, in un sistema giudiziario più efficiente; interventi questi che implicano la necessaria tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, indifferentemente dal plesso di appartenenza, nell'ottica

dell'effettiva equiparazione e omogeneità sia formale che sostanziale tra tutte le magistrature.

Indipendenza e autonomia dei giudici, in quanto principi basilari irrinunciabili a tutela delle garanzie di *status* per i magistrati, costituiscono il presupposto indispensabile per l'imparziale applicazione della legge e per la realizzazione del giusto processo.

Come evidenziato dalla giurisprudenza della Consulta, la Costituzione si preoccupa di definire le garanzie necessarie al corretto svolgimento della funzione magistratuale, individuando nell'indipendenza e nell'autonomia dei magistrati di tutti i plessi i requisiti fondamentali che vanno assicurati dalla legge.

La rilevanza costituzionale dei compiti assegnati alla Corte dei conti, che non dispone di un testo normativo organico definibile come "ordinamento giudiziario contabile", richiederebbe per lo *status* giuridico dei suoi magistrati le medesime garanzie delle altre magistrature e una disciplina ordinamentale ispirata al modello costituzionale del Consiglio superiore della magistratura, comune a tutti i plessi magistratuali.

5. La Corte dei conti, dunque, offre un basilare contributo all'etica dell'azione pubblica, alla qualità dei servizi ai cittadini e alla eguaglianza sostanziale tra gli stessi, svolgendo con impegno il proprio ruolo costituzionale che trova espressione nelle sue sentenze, deliberazioni, referti e pareri.

La Corte, orgogliosa delle proprie antiche tradizioni e consapevole del ruolo esercitato nel processo evolutivo della contabilità pubblica, guarda con convinzione anche al futuro, assicurando la propria leale collaborazione al Governo e al Parlamento nella elaborazione di riforme riguardanti le proprie funzioni istituzionali, nel rispetto tuttavia delle attribuzioni, delle prerogative e delle garanzie che la Costituzione le assegna e con l'osservanza dei procedimenti fissati dalla legge per il coinvolgimento dell'Istituto nel processo riformatore.

Nel concludere il mio saluto non posso che ribadire il mio compiacimento per la scelta delle tematiche di questo Convegno con l'auspicio che possa essere di stimolo per studiosi, magistrati e operatori.

Buon proseguimento dei lavori.