

Udienza di parifica del rendiconto generale dello Stato***24 giugno 2010******Premessa in apertura d'udienza del Presidente Tullio Lazzaro***

L'udienza odierna chiude il ciclo annuale dei controlli effettuati nell'anno dalla Corte e di competenza delle articolazioni centrali di essa.

Deliberatamente e non per caso ho usato la parola "udienza" che connota l'attività giurisdizionale: la c.d. "parifica" è, infatti, un vero e proprio giudizio così come stabilito dalle norme che disciplinano le funzioni della Corte e come ripetutamente sancito dalla Corte Costituzionale.

Anche questo giudizio si conclude quindi con una decisione che, in quanto tale, è idonea a dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio dello Stato.

Il nostro è uno dei pochissimi ordinamenti giuridici al mondo ad avere un tale sistema in funzione di affidabilità: affidabilità, certezza di risultanze contabili complessive che potrebbe essere anche utilmente valorizzata, sul piano interno ed internazionale, per aumentare il quoziente di fiducia nell'attività del Governo, in tema di finanza pubblica.

E' superfluo ricordare – e ne danno testimonianza ben note e recenti vicende – quanto nel campo della finanza pubblica sia importante il fattore fiducia: è un elemento impalpabile, forse neppure definibile, ma il cui venir meno può provocare danni maggiori di una catastrofe naturale.

Proprio questo elemento di giuridica certezza, con le conseguenze che possono esservi connesse, rende la Corte ben consapevole della necessità di porre in essere ogni utile attività perché l'elemento estrinseco, vorrei dire formale, delle risultanze poggi sempre più saldamente su dati di fatto concreti, verificabili e compiutamente verificati così da garantire ciò che la legge francese denomina la "sincerità" dei conti affidandone la verifica alla Cour des Comptes.

E' un obiettivo certo non facile da raggiungere ma che la Corte, da qualche tempo in qua, sta perseguendo con determinazione ma senza allarmismi tanto enfatici quanto potenzialmente dannosi, pur nella situazione di carenza numerica dei magistrati in cui si trova e che è probabilmente destinata a peggiorare.

Ovviamente le risultanze dei bilanci danno il quadro della finanza pubblica ma non sono in grado, da sé sole, di mettere in luce le disfunzioni, gli sprechi, le incongruenze, i ritardi dell'azione amministrativa che pongono i ceppi al passo della collettività e che comportano un costo enorme in termini economici e sociali.

Disfunzioni amministrative che non possono essere addebitate – come a volte si fa con un giudizio sommario e generalizzato, e per ciò stesso non del tutto attendibile – solo all'ignavia di persone fisiche; senza indagare invece quanta parte abbia in ciò un'organizzazione complessiva probabilmente non più in linea con il tempo di oggi, quanta parte abbia la stessa normativa.

Normativa che, se complessivamente riguardata, da un lato mostra il disegno di procedure inutilmente complesse, di passaggi defatiganti e deresponsabilizzanti ma, per altro verso, adotta modifiche al quadro ordinamentale talora troppo ravvicinate l'una all'altra così da non poter essere metabolizzate con rapidità. Oppure che reca in nuce potenziali sconvolgimenti di

prospettive di vita individuali tali da poter generare effetti quanto mai negativi di disincentivazione psicologica, di ostruzionismo mascherato.

Fenomeni, questi, quanto mai preoccupanti se estesi su larga scala.

La macchina amministrativa, in tutte le sue componenti, è essenziale per la vita del Paese: il perfetto funzionamento di essa è condizione imprescindibile per soddisfare la domanda di ogni servizio da parte dei cittadini e delle imprese, è elemento costitutivo dei fatti concreti e quotidiani di ogni disegno riformatore concepito dal legislatore.

Se dunque il decisore politico ritiene necessario, come certamente è perché imposto dalla forza ineludibile della realtà, adottare in più settori riforme normative profonde e innovatrici è altrettanto necessario garantire, in parallelo, il miglior funzionamento possibile dell'Amministrazione anche agendo sulla leva potente della meritocrazia, secondo la via intrapresa di recente dal legislatore con il Dlgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Poiché il bilancio, per sua natura – essendo esso solo una rappresentazione numerica di realtà di fatti – non è in grado di evidenziare ove siano gli sprechi di risorse finanziarie, sarebbe necessario procedere ad un esame analitico e approfondito delle realtà gestionali sottostanti ad ogni singola posta di bilancio per identificare le spese che potrebbero essere eliminate con il minor rischio possibile di mal funzionamento. Esistono già i mezzi giuridici idonei a chiamare la Corte dei conti a svolgere un tale controllo; infatti, la legge n. 20 del 1994 come modificata dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dà alle competenti Commissioni Parlamentari il potere di indicare alla Corte le priorità da seguire nel controllo sulla gestione: questa potrebbe essere una delle priorità, insieme o in alternativa ad altre possibili.

Il controllo su gestioni è strumento di elezione per accertare, in conformità alle statuizioni di legge, l'entità di risorse impiegate e la congruità rispetto al fine, i risultati in concreto raggiunti rispetto a quelli previsti da norme, o da direttive, o da piani e programmi: bussola indispensabile dunque per orientare, con piena conoscenza e consapevolezza, l'azione del potere politico e della Pubblica Amministrazione. Ciò con cognizione non solo a posteriori, come sin qui normalmente avveniva, ma con possibilità di intervento diretto in corso d'opera, in forza di quanto statuito dalla legge n. 15 del 2009.

Tutto ciò si inquadra perfettamente nella concezione, che si è andata di recente affermando, di una vera effettività del controllo e perciò con effetti giuridici consonanti con esso e che ad esso debbano necessariamente conseguire.

Ciò implica – in armonia con tutto il nostro sistema giuridico – che il controllo su gestioni possa, eventualmente, chiudersi con una fase giurisdizionale, a somiglianza di quanto è per il presente giudizio: non solo perché l'Amministrazione possa, dopo la delibera del controllo, aver modo di rappresentare le proprie ragioni basate sulla conoscenza di tale delibera, ma soprattutto perché le risultanze dell'attività di controllo non possano più essere revocate in dubbio.

Una tale fase giurisdizionale – eventuale ed attivabile ad istanza di una parte qualificata – non può che essere propria della Corte dei conti poiché è ad essa sola che la Costituzione demanda il controllo esterno ed imparziale: plurime sentenze della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato hanno, da tempo, affermato che “il contenuto” dell'atto di controllo della Corte non può soggiacere al vaglio di alcun giudice.

Nello stesso senso di un necessario rafforzarsi del ruolo delle Istituzioni Superiori di Controllo si è di recente pronunciata, all'unanimità, la Conferenza Internazionale dell'INTOSAI, tenuta nel Parlamento di Vienna il 27 maggio 2010 che, da un lato, ha riaffermato la necessità assoluta di indipendenza finanziaria delle Istituzioni Superiori di Controllo dal Governo ed ha raccomandato di incorporare le Dichiarazioni di Lima e del Messico – che già affermano tale principio – in un documento delle Nazioni Unite a livello di diritto internazionale.

D'altro lato la Conferenza ha riconosciuto la necessità – e ne ha perciò adottato raccomandazione – che vi sia una più intensa cooperazione delle Istituzioni Superiori di Controllo con i rispettivi Parlamenti, adottandosi anche una pianificazione strategica e d'azione.

Vi è quindi anche da tale punto di vista un disegno complessivo di effettività del controllo e di adeguati mezzi giuridici, di funzionamento e di organizzazione, per perseguirlo: disegno su cui il Parlamento si è già impegnato, così che un eventuale, non auspicabile, cambio di rotta repentino potrebbe essere fonte di confusione, di sbandamento, anche nelle valutazioni da parte di sedi internazionali.

Quanto mai opportuno – particolarmente in un periodo di crisi di finanza pubblica e di adozione di misure obbligate ma certo poco gradite – sarebbe che vi fosse, a somiglianza di quanto da sempre avviene nei Paesi di tradizione anglosassone, un raccordo continuo tra le competenti Commissioni Parlamentari, adeguatamente supportate, e la Corte dei conti.

Evidente ne sarebbe l'utilità in termini di individuazione e indicazione di priorità del controllo, e perciò di programmazione di esso, nonché di un

immediato “appropriarsi” concettuale di risultanze del controllo e di successive e sollecite possibilità di intervento sui vari piani.

Un disegno di effettività implica, su un piano di razionalità, anche quello di utilità.

Requisito di utilità essenziale per il vivere stesso dell’Istituto: vivere e non un mero esistere immoto ma il procedere di un organismo, unitario e plurifunzionale, riconoscibile e riconosciuto come essenziale per il buon governo della Repubblica a vantaggio dell’intera società civile.

Riguardo al tema dell’utilità del controllo su gestioni, in particolare delle nuove forme di esso, basti pensare alle grandissime potenzialità del controllo c.d. “concomitante” ora previsto dall’art. 11, commi 2 e 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15. Potenzialità particolarmente evidenti nel settore dei lavori pubblici per accertare ritardi, insufficienze o diseconomie e potervi porre rimedio prima che sia troppo tardi, oppure per portare in luce, fin dall’insorgere di essi, eventuali sintomi di episodi di corruzione nel percorso di conclusione di contratti relativi a beni e servizi nell’intero settore pubblico.

Tutto ciò richiede flessibilità tanto nella programmazione delle attività di controllo quanto nell’impiego dei magistrati: essenziale a tal fine è l’opera di impulso e di coordinamento che il Presidente deve porre in atto e prezioso è l’apporto del Consiglio di Presidenza.

Ma ancor più indispensabile è l’operare convinto dei magistrati: tutti, tutti noi magistrati della Corte, dobbiamo essere ben consapevoli che il nostro status non comporta alcun privilegio – nemmeno nel rendere il proprio lavoro – ma al contrario è l’assunzione di particolari responsabilità, di speciali doveri verso il Parlamento, verso il Governo, verso i cittadini.

Far sì che l'esercizio di proprie funzioni o di proprie azioni sia orientato all'essere utile non può non essere proprio di magistrati di un organo che la Costituzione identifica come ausiliario del Parlamento e del Governo.

Assicurare che l'Istituto sia orientato su tale stella polare è responsabilità tanto del Consiglio di Presidenza, nell'ambito e nei limiti dei compiti ad esso attribuiti dalla legge, attraverso i provvedimenti di status e di assegnazione di funzioni ai magistrati, quanto del Presidente attraverso il doveroso e prudente esercizio dei poteri a lui a tal fine demandati dalla legge.

E', mi sembra, una constatazione lapalissiana che la più gran parte – che è anche la più pensosa – dei magistrati della Corte è ben consapevole che ciò che è utile per l'Istituto lo è anche per uno e per ogni singolo magistrato: mentre non è certamente vero il contrario.

Il mio grande disappunto è di non essere riuscito a farmi capire da tanti, particolarmente da chi, più di ogni altra cosa, avrei voluto che lo facesse.

Normalmente la chiusura di un ciclo comporta fare un bilancio: in questo caso il bilancio dell'attivo e del passivo si potrà fare solo a distanza di tempo quando sarà chiaro se i semi posti dal Parlamento, a tutela dell'Istituto e del Paese, abbiano dato buoni frutti o se, per parafrasare una immagine evangelica, altre mani abbiano seminato i rovi per soffocarli.

Tullio Lazzaro

PAGINA BIANCA

Relazione orale del Presidente di Sezione Gian Giorgio Paleologo

La Relazione sul rendiconto generale dello Stato è, come sempre, dedicata all'analisi retrospettiva delle vicende di finanza pubblica, esaminate con riguardo sia al più ampio aggregato delle Amministrazioni pubbliche sia, con il maggiore dettaglio richiesto dall'occasione istituzionale della parifica, alle risultanze del bilancio statale. L'esigenza di rafforzare le indagini e le metodologie per un controllo sui risultati dell'azione pubblica – che è compito istituzionale della Corte – si è anche tradotta nell'elaborazione di un primo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che la Corte ha trasmesso al Parlamento nello scorso mese di maggio. Il Rapporto colma, almeno in parte, una lacuna evidente dell'informazione economico-contabile, e cioè la carenza di analisi sull'efficacia degli strumenti adottati per il governo dei conti pubblici. E', infatti, vistoso lo squilibrio tra l'informazione disponibile sugli effetti attesi dai diversi provvedimenti (in primo luogo, le valutazioni delle Relazioni tecniche) e la sostanziale assenza di verifiche *ex post* sul successo o sull'insuccesso delle manovre di bilancio.

L'importanza di una accurata ricognizione *ex post*, come quella proposta dal Rapporto, risiede nella evidenziazione delle maggiori criticità emerse nella gestione degli strumenti di intervento, così da consentire le eventuali correzioni necessarie per adeguare l'azione pubblica al rispetto degli obiettivi programmatici.

In questa ottica, le valutazioni sui risultati di finanza pubblica e sulla politica di bilancio per il 2009, proposte nel citato Rapporto e nella Relazione sul rendiconto che oggi esaminiamo, si pongono come un contributo di conoscenza importante in una fase critica, come quella attuale, nella quale è richiesto in tutta Europa il massimo sforzo (e, dunque, la massima efficacia degli interventi) per garantire una riduzione strutturale del disavanzo e del debito pubblico.