

LUSPIO

Libera Università degli Studi per l'Innovazione e le Organizzazioni

Inaugurazione XVI Anno Accademico 2012 -2013

Prolusione del Presidente della Corte dei Conti

- Luigi Giampaolino -

**“Le funzioni della Corte dei conti nel sistema delle garanzie
delle Pubbliche amministrazioni”**

Roma

18 gennaio 2013

1. Sono molto onorato, di prender parte a questa cerimonia di apertura dell'anno accademico 2012/2013 della Libera Università LUSPIO e colgo, dunque, l'occasione per rivolgere a tutti i presenti il saluto dell'Istituto che ho l'onore di presiedere, sia ai docenti sia ai discenti.

Come rappresentante di questo Istituto, sento forte il richiamo di rivolgermi a persone che possano, a breve, divenire parti attive della nostra comunità e a coloro che hanno il compito di istruirle e di formarle, con una opera che, come in questa occasione, contempera questioni di diritto con problematiche economiche, le quali tutte impattano sulla efficienza della Pubblica Amministrazione.

Un tale scenario agevola notevolmente il discorso che ci si è proposto di svolgere, a prolusione di questo corso.

Il tema, cioè, delle garanzie delle Pubbliche amministrazioni e delle funzioni della Corte dei conti nel sistema, dal momento che esso coinvolge valori

e postula comportamenti che, nei doveri innanzi richiamati, hanno il loro presupposto.

2. Sia consentito, tuttavia, a mo' di premessa, osservare che, come è stato detto anche in sede tecnica, l'Italia viene da un lungo periodo difficile.

La crisi economica alla quale unicamente mi rifaccio, che ha preso le mosse dalla caduta dei mutui cosiddetti sub-prime nell'agosto del 2007 ha pesantemente inciso sulle condizioni di vita degli italiani; il prodotto nazionale ha registrato una caduta che, in tempi di pace, ha pochi precedenti; chi aveva un lavoro, molto spesso ha visto il suo reddito disponibile reale ridursi; chi poteva, ha attinto ai risparmi; gli altri hanno ridimensionato il livello dei consumi.

Il numero dei senza lavori si è accresciuto in misura vistosa; l'esteso ricorso alla cassa integrazione straordinaria ha nascosto in parte il fenomeno, ma la caduta nell'impiego di lavoro ha registrato dimensioni ancora maggiori da quelle che appaiono nelle statistiche della disoccupazione.

Si è in presenza, pertanto, di una situazione difficile, aggravata dal fatto che la crisi ha colto l'Italia nel pieno di un lungo periodo di stagnazione economica, durato circa tre lustri.

Al principio degli anni '90 l'Italia sembrava aver coronato quel lungo inseguimento condotto nel tentativo di assicurare ai propri cittadini livelli di benessere confrontabili con quelli dei paesi maggiormente sviluppati; il reddito pro-capite degli italiani aveva superato la media europea; permanevano divari rilevanti fra centro-nord e mezzogiorno, tuttavia il nostro sud era almeno riuscito a tenere il passo con il resto d'Italia.

Dopo di allora, l'economia nazionale ha rallentato bruscamente la propria velocità; quel divario con i paesi più sviluppati che sembrava essersi colmato si è riaperto; ha ricominciato a farsi vistosa la distanza fra il livello complessivo di benessere economico che l'Italia è in grado di assicurare ai propri cittadini e

quello che offrono i Paesi del centro e del nord Europa, per non dire del nord-America. Anche all'interno, le economie locali hanno ripreso a divergere, con un mezzogiorno che non si dimostrava capace neanche di mantenere la già rallentata velocità del centro-nord.

Nel corso di questo ventennio, il peso del settore pubblico nell'economia si è fortemente accresciuto.

Non già in termini di stocks, considerato che le dismissioni avvenute al principio degli anni '90 hanno restituito al mercato imprese importanti e interi settori economici; bensì in termini di flussi.

Ormai il settore pubblico attrae nella propria sfera circa la metà del reddito nazionale.

Il problema intorno alla eventuale relazione causale fra accresciuto peso dello Stato o, per meglio dire, del settore pubblico, e rallentamento nel tasso di crescita economica, entrambi fenomeni registrati da noi con particolare evidenza ma presenti nella gran parte del mondo sviluppato, appare sempre di molta attualità.

3. In un tale contesto è, in ogni caso, di particolare rilievo il discorso del corretto agire delle Pubbliche Amministrazioni e di tutti i soggetti che in esse si muovono.

Per essi, in più di un'occasione si è avuto modo di dire che gli strumenti ai quali ci si deve rivolgere sono: l'etica, la trasparenza, la semplificazione, il controllo.

Un ruolo fondamentale, infatti, deve essere svolto dall'etica, in particolare dall'etica del servizio, vale a dire della propria, intima, tensione morale ad un corretto agire e ad una missione di dedizione all'interesse pubblico, specie se si ha la di ventura di svolgere impieghi o professioni che più direttamente impattano su questo interesse ("con disciplina ed onore" recita l'art. 54 Cost.).

Occorre cioè spendere un impegno, anche personale, per dare maggiore senso civico a tutti i nostri comportamenti affinché essi siano sempre più diffusi come rispettosi delle norme e improntati alla massima considerazione del bene comune specie qualora si sia preposti a uffici a tal fine deputati, realizzando, in tal modo, quella immedesimazione organica che costituisce, nella sua concreta realizzazione, il primo valido congegno di una macchina amministrativa ben funzionante.

4. L'esigenza di una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini e della società civile appare sottesa all'art. 97 della Costituzione, che, come noto, ha voluto porre come principi cardine del sistema i principi di buon andamento e della imparzialità e, pregiudiziale ad essi, il principio di legalità: principi tutti ai quali devono conformarsi i pubblici poteri.

Non intendo certo soffermarmi sulle complesse implicazioni che l'art. 97 ha sollecitato, se non per rimarcare due aspetti di ordine sistematico: da un lato il legame con altre importanti disposizioni della Costituzione, a partire dagli artt. 28 (responsabilità dei pubblici funzionari), 81 (equilibrio di bilancio), 117, 1 comma (vincoli europei), 119 (coordinamento della finanza pubblica) e 120 (unità economica).

Dall'altro, desidero sottolineare che proprio l'art. 97 è stato recentemente integrato, in base alla legge costituzionale n. 1 del 2012, del principio di rispetto degli equilibri di bilancio, cui ogni amministrazione è tenuta, per corrispondere alle esigenze di una stabilità finanziaria del Paese e dell'intera Unione Europea.

Rispetto di vincoli che vanno ad incidere sul complesso degli enti territoriali e funzionali, ma che interessano i cittadini e l'intera collettività in un quadro inteso ad assicurare quella "legalità finanziaria" che è fondamento dell'intero sistema.

5. Vorrei partire da alcuni presupposti di fondo.

La prima considerazione è che, come si è detto, il perimetro della P.A. e dei suoi operatori è divenuto sempre più esteso, investendo la stessa ampia e diversificata area di organismi pubblici, da quelli territoriali agli enti ed organismi che comunque si intersecano con risorse e modelli procedimentali che attingono alla finanza ed alle regole dell'azione pubblica.

Emerge così il rilievo centrale che hanno i profili finanziari e contabili nello stesso concreto dimensionarsi dei diritti e degli interessi che trovano protezione nell'ordinamento.

Pur essendo tante le suggestioni sia dal punto di vista sistematico che storico-evolutive, mi limito a segnalare che oggi è richiesta alla pubblica amministrazione una più snella ed efficiente organizzazione ed una adeguata capacità di interazione con la realtà sociale dei cittadini e delle imprese.

In tale direzione si pone, ad esempio, il processo di semplificazione normativa e amministrativa, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni che possano recare intralcio alla vita dei cittadini, anche attraverso una più agile modulazione dei procedimenti amministrativi relativi all'avvio e alla svolgimento dell'attività d'impresa.

Si è, infatti, accresciuta la consapevolezza che il ridisegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche e la reingegnerizzazione dei processi amministrativi concorrono alla riduzione della spesa primaria ed allo stesso miglioramento delle condizioni per lo sviluppo.

6. In questo senso occorre fare un breve cenno alla forte mutazione che si è avuta nel modo di essere e di agire delle Amministrazioni pubbliche, soprattutto a partire dagli anni '90, quando i principi di efficienza, efficacia ed economicità – le famose tre E – sono state sussunte a veri e propri canoni giuridici ordinatori del sistema, come declinazione dello stesso principio di buon andamento cui la

Costituzione come detto fa riferimento. E ciò non in alternativa, ma anzi a completamento di quel principio di legalità cui devono conformarsi tutti i pubblici poteri.

Si tratta, infatti, non di principi contrapposti, ma di valori che la Costituzione ha inteso come fortemente integrati e che trovano una qualche rispondenza nella accezione di quella compliance su cui sta sviluppandosi anche l'attenzione all'interno delle stesse Amministrazioni.

E questi principi rilevano ancor più in un approccio corretto alla lotta alla corruzione.

In un ambito più vasto di quello propriamente comunitario, l'OCSE individua nella trasparenza e nella responsabilità, unitamente alla cosiddetta "efficienza amministrativa" e ad un'effettiva concorrenza, gli elementi chiave nella prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La lotta alla corruzione, specie se questa viene intesa nel senso più ampio di "mal'amministrazione", svolge un ruolo chiave, in quanto consente di liberare energie vitali compresse, che possono aiutare lo sviluppo dei mercati. Essa favorisce, altresì, l'emersione di attività economiche che giovano al sistema generale della fiscalità.

A fronte di queste complesse problematiche appare dunque evidente che la Corte sia coinvolta per più versi, con le pronunce della giurisdizione ove emergono ricorrenti fattispecie di particolare gravità, ma anche in sede di controllo, per verificare le regolarità procedurali e gli altri fattori, come quelli della "inefficienza amministrativa" che creano terreno fertile per ogni tipo di corruzione.

7. L'evoluzione amministrativa ha, dunque, evidenziato il rilievo di un'attività non solo di tipo provvedimentale, ma accompagnata da un'azione orientata ad un diverso e più marcato intervento nella realtà economica e sociale.

Ne è conseguito che dalla esclusiva valutazione della legittimità dell'azione amministrativa, propria di un'"amministrazione per atti", sia via via emersa l'esigenza di valutazioni di risultato dei servizi prestati e delle politiche pubbliche perseguite.

In coerenza a tale percorso la legge 20 del 1994 ha disegnato un nuovo assetto, nel quale i controlli preventivi sono riservati agli atti più rilevanti, con un controllo sulle gestioni esteso a tutte le amministrazioni, anche territoriali.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 29 del 1995, ha evidenziato la strettissima relazione tra le mutazioni ordinamentali e quelle relative all'assetto dei controlli.

In questa prospettiva va evidenziato che con le riforme operate è stato rafforzato il raccordo con gli strumenti di bilancio, raccordo privilegiato - sempre più - nel complessivo nuovo assetto della pubblica amministrazione, ispirato ai principi di semplificazione delle procedure; trasparenza delle decisioni, nella distinzione tra funzioni di indirizzo politico e responsabilità della dirigenza; maggiore considerazione dei servizi finali resi ai cittadini, attraverso una più decisa ed una connessa incisiva verifica, dell'operato dei pubblici poteri.

Tali aspetti ed approcci sono stati in parte mutuati dalle esperienze internazionali e privatistiche, che si sono in parte innestati nel tessuto più tradizionale delle amministrazioni, talora sotto il profilo di moduli sostanziali od anche nella denominazione (si pensi alla cd. aziendalizzazione in sanità).

Su questo asse di interscambio privato-pubblico - tema tuttora aperto anche in un'ottica di ridefinizione del confine tra pubblico e privato - i controlli si sono adeguati alla nuova realtà ed ai nuovi strumenti: ricordo che in base al comma 4 dell'art. 3, della legge 20, la Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio, sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. La Corte accerta, anche in base all'esito di

altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, sulla base di programmi e di criteri di riferimento annualmente definiti.

Su questo generale paradigma, ampiamente precisato dalla richiamata giurisprudenza costituzionale e ripreso nella successiva normativa, i controlli si sono dunque rinnovati anche alla luce dell'accennata evoluzione del quadro europeo.

Sintomatico è il richiamo operato dall'art. 7 della l. n. 131 del 2003 che affida alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E.. Ancor più evidente il richiamo contenuto nella stessa disciplina, per enti locali, alla sana gestione finanziaria: il concetto è di derivazione comunitaria: (art. 287 TFUE ex art.248 del Trattato CE) e mi piace qui rimarcare che la stessa disposizione del Trattato prevede l'attività di collaborazione della Corte dei conti italiana con la Corte dei conti europea.

In tale contesto, si colloca anche la richiamata disciplina recata dai commi 166 e ss. dell'(unico) art. 1 della legge finanziaria per il 2006 (l. 23 dicembre 2005, n. 266), relativa al controllo sugli enti locali e del SSN, che ha superato lo scrutinio del Giudice costituzionali (sentenza n. 179 del 7 giugno 2007) ed è espressamente intesa ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, come numerose diverse recenti disposizioni, di settore.

Non è di certo mia intenzione procedere ad una sorta di rassegna normativa e neanche delle pronunce rese, se non per sottolineare la validità di taluni paradigmi di fondo che costituiscono riferimento per l'individuazione dell'esercizio del controllo.

8. Ma questa giornata di Studi cade, peraltro, in un momento particolare, essendo di recente entrata in vigore la più recente delle leggi che riguardano la Corte dei conti, la legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174.

Il decreto si articola su quattro linee direttrici, prevedendo: (1) un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, con la previsione in particolare del giudizio di parifica sul rendiconto generale della Regione e un referto sulle leggi di spesa regionali nonché con l'estensione alle regioni dei controlli di regolarità finanziaria e contabile sperimentati negli enti locali con la legge n. 266 del 2005; (2) un rafforzamento dei controlli nelle Province e nei Comuni, con la verifica della legittimità e regolarità delle loro gestioni e del funzionamento dei controlli interni, nell'ottica dei provvedimenti destinati alla riduzione dei costi della politica; (3) un'articolata "proceduralizzazione" – più che procedimentalizzazione – delle misure volte a conseguire e preservare il riequilibrio finanziario pluriennale (il cd. predissesto) in caso di squilibri strutturali di bilancio tali da provocare il dissesto dell'ente locale; (4) una configurazione ed una puntualizzazione del ruolo della Corte nell'analisi, nell'accertamento e nella razionalizzazione della spesa pubblica degli enti locali.

9. Tale normativa, importantissima, si colloca in una logica organica e sistematica dei controlli affidati alla Corte e alle Sezioni regionali in cui essa si articola e chiama l'Istituto a proiettarsi nel futuro, testimoniando, una volta di più, la vitalità di questa antica, ma sempre attuale Istituzione.

La nuova disciplina, inoltre, conferma la posizione della Corte, di massimo organo di rilevanza costituzionale, garante degli equilibri di finanza pubblica, nella logica del rispetto del principio costituzionale del pareggio di

bilancio anch'esso di recente introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 2012 (e la cui vigenza è prevista per gennaio 2014).

Si rinnova, così, il ruolo della Corte dei conti nella sua doppia veste di organo ausiliario delle amministrazioni e delle assemblee elettive degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, e si rafforza il suo legame con l'ordinamento comunitario in quel continuum Unione europea – Stato centrale – Autonomie locali, che è alla base del processo di integrazione europea.

Il tutto, nel segno e sul presupposto di una prerogativa concettuale e istituzionale – quella dell'ausiliarità – che solo in quanto costituzionalmente garantita consente di sostenere, da un lato, la rigorosa separazione fra poteri di controllo della Corte e poteri di indirizzo sull'amministrazione, intestati ai competenti vertici politici; dall'altro lato, l'estraneità e la non interferenza della Corte nei processi decisionali degli apparati amministrativi.

Anche la giurisdizione della Corte, dal canto suo, si è evoluta, seguendo l'espandersi dell'intervento pubblico nell'economia ed ha configurato sempre più la responsabilità amministrativa, della quale la Corte conosce, come istituto di garanzia di valori costituzionalmente tutelati (artt. 81, 97, 119 Cost., anche come di recente novellati) e da essa, in senso moderno, sempre più avvertiti.

10. Tra le molteplici misure dirette a potenziare il controllo di regolarità sulla gestione (c.d. "auditing finanziario contabile") spiccano il giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario e le verifiche semestrali sulle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri conseguenti all'approvazione delle leggi regionali di spesa.

Si tratta di innovazioni di grande significato e rilevanza che richiedono una efficace funzione di impulso e di coordinamento da parte della Sezione delle Autonomie e che dovranno trovare graduale applicazione già a partire dal 2013.

La Corte sarà chiamata ad esprimere specifici orientamenti per adattare al contesto regionale, per quanto possibile, il modello disegnato per la parifica del rendiconto generale dello Stato.

Importante è, ancora, il ruolo che la Corte è chiamata a svolgere in ordine alla verifica dei primi risultati conseguiti dalla “spending review”.

Ciò sia sul versante della verifica delle metodologie adottate, sia mediante la predisposizione di specifico referto allo scopo di valutare la complessiva azione di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

L’esito delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle metodologie comuni costituirà, infatti, il cardine sul quale la Corte dovrà rendere al Parlamento, in termini comparativi, il predetto referto in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa.

I potenziati controlli della Corte dei conti sono sostanzialmente finalizzati al rispetto del processo di riequilibrio dei conti pubblici rafforzato dalla “costituzionalizzazione” del principio del pareggio di bilancio. In tale nuova e più stringente prospettiva si collocano i tradizionali referti elaborati dalla Sezione delle Autonomie.

Il referto annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni si incentrerà, conseguentemente, sui profili di finanza pubblica di più immediato rilievo per le politiche di bilancio e per ogni altro aspetto di ordine finanziario direttamente coinvolto nei processi di attuazione dei principi introdotti dalla riforma costituzionale delineata con la recente novella degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost..

In questa ottica, l’esame dell’evoluzione del quadro finanziario risultante dalle recenti manovre di finanza pubblica consentirà di proseguire nell’analisi dei nessi esistenti fra i fabbisogni regionali per le funzioni fondamentali (di cui la gestione sanitaria costituisce la voce preponderante) e la tenuta degli equilibri di bilancio, nell’osservanza delle regole imposte dalla partecipazione del nostro Paese all’area dell’euro.

Analisi particolari saranno svolte con riferimento all'impatto sugli equilibri economico-finanziari delle Regioni derivante dai provvedimenti adottati dal Governo centrale per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo; alle politiche regionali di bilancio; ai sistemi fiscali regionali; all'analisi strutturale e funzionale della spesa; nonché al tema della sanità pubblica, gestita in massima parte dalle Regioni, che è caratterizzata da gravi criticità gestionali, acuite dalle ricorrenti misure di razionamento delle risorse.

Per la finanza locale, la relazione annuale sarà centrata sull'analisi della gestione finanziaria, fondata principalmente su dati tratti direttamente dai rendiconti degli enti.

Accanto ai temi consolidati (scenario macroeconomico del comparto; patto di stabilità interno; strumenti finanziari innovativi; personale; controlli interni; debiti fuori bilancio; disavanzi di amministrazione; enti dissestati), l'attenzione sarà focalizzata, nell'ambito anche di una valutazione di tipo comparativo tra aggregati regionali, sull'evoluzione della spesa e sulle modalità di funzionamento delle autonomie territoriali, pesantemente segnate dalle manovre di finanza pubblica degli ultimi anni.

Un attento esame sarà condotto – infine – sulla tenuta dei conti degli enti locali, i cui equilibri sembrano essere, in misura crescente, insidiati dal mix costituito da gestioni spesso inefficienti e dai reiterati interventi correttivi che hanno inciso sulla disponibilità delle risorse.

11. Ma il quadro della presenza del pubblico nell'economia, attualmente, non potrà essere compreso se non si ha presente il ridisegno della nostra Costituzione economica, di recente avvenuto proprio con l'entrata in vigore della Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (pubblicata sulla G.U. del 15 gennaio 2013, n.12),

recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

Com’è noto l’accelerazione per un ridisegno della Costituzione economica è stata indotta dalle intese intergovernative maturate negli ultimi anni e culminate nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici contraenti della zona euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica (art. 14 Fiscal compact).

Il Trattato prevede l’obbligo degli Stati membri di introdurre, entro un anno dall’entrata in vigore, la “regola del pareggio di bilancio” nei loro ordinamenti giuridici, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e “preferibilmente di natura costituzionale”. Pur trattandosi di accordo internazionale situato, almeno per il momento, al di fuori dell’ordinamento dell’Unione europea, le parti hanno dichiarato di applicare e interpretare il fiscal compact “conformemente ai trattati su cui si fonda l’Unione europea, atteso che lo stesso Trattato ipotizza la sua incorporazione nel sistema UE (artt. 10 e 16).

La legge costituzionale approvata definitivamente dalle Assemblee in doppia lettura, ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione (legge costituzionale n. 1 del 2012, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), accoglie sostanzialmente il testo unificato delle Commissioni parlamentari, tranne la proposta di modifica dell’art. 100 sulla disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale per violazione dell’obbligo di copertura. Essa interviene modificando e integrando direttamente gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione (artt. 1-4), precisando termini e contenuti della legge “rinforzata” (art. 5) e fissando la decorrenza delle innovazioni dal 2014 (art. 6).

Il nuovo articolo 81 introduce il principio dell’equilibrio tra entrate e spese nel bilancio dello Stato, senza ricorso all’indebitamento, nel rispetto dei vincoli

derivanti dall'Unione europea, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, con garanzia di verifiche, preventive e consuntive, e misure di correzione, riproducendo, nella sostanza, la norma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché nel fiscal compact. In deroga alla regola, il ricorso all'indebitamento, da deliberare a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, con contestuale definizione del percorso di rientro, è possibile solo in caso di eventi eccezionali o di grave recessione, non affrontabili con le ordinarie decisioni di bilancio; in tali casi, lo Stato contribuisce a garantire, se necessario, il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Sono poi ribaditi il principio della copertura finanziaria delle leggi, estendendolo al bilancio annuale; l'approvazione del rendiconto e l'autorizzazione all'esercizio provvisorio. Il nuovo sesto comma prevede, sul piano delle fonti, una legge costituzionale, da identificarsi con l'art. 5 della stessa legge, che definisce i principi e le norme fondamentali volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni; e una legge "rinforzata", che disciplini in modo puntuale le predette materie.

Il principio generale dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito per tutte le amministrazioni pubbliche è sancito nel nuovo primo comma dell'art. 97, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, realizzando una sorta di rinvio dinamico alla disciplina comunitaria.

Le modifiche al secondo e al comma 3 dell'art. 117 intendono riservare la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ora oggetto di legislazione concorrente, alla competenza esclusiva dello Stato: il legislatore ha inteso così valorizzare il significato autonomo della materia rispetto a quella del "coordinamento", nonostante la giurisprudenza costituzionale avesse inizialmente ravvisato le due espressioni come un'endiadi.

Sulla disciplina dei bilanci degli enti territoriali intervengono le modifiche all'articolo 119, per assicurare il rispetto dell'equilibrio, prevedendo anche in tal

caso verifiche, preventive e consuntive, e misure di correzione, elevando a livello costituzionale il concorso all'adempimento dei vincoli economici e finanziari europei. Il ricorso all'indebitamento per finanziare spese d'investimento è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti medesimi ovvero per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci. Viene, infine, precisato che la legge "rinforzata" stabilisce, nel rispetto del principio di coordinamento, le modalità in base alle quali gli enti territoriali assicurano l'equilibrio dei propri bilanci e concorrono, tenendo conto delle fasi del ciclo economico, alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

I contenuti della citata legge rinforzata, vengono completati nell'art. 6, prevedendo la disciplina delle verifiche e delle analisi degli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; la definizione delle situazioni di recessione, crisi e altri eventi eccezionali che consentono il ricorso all'indebitamento; l'introduzione di regole sulla spesa per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e della riduzione del debito; le modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli altri livelli di governo, nelle fasi avverse e in caso di eventi eccezionali; il contenuto della legge di bilancio; le modalità del ricorso all'indebitamento ai sensi del novellato sesto comma dell'art. 119 e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte degli altri livelli di governo; l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione sull'osservanza delle regole di bilancio.

In estrema sintesi, tale legge introduce criteri di contabilità economica, notoriamente diversi dallo schema concettuale consolidato che ha caratterizzato la contabilità pubblica in Italia in termini finanziari. Inoltre, va evidenziato che la legge "rinforzata" non potrà essere derogata né da leggi ordinarie, né da decreti legge o legislativi, con la conseguenza di un livello di rigidità che potrebbe porre

qualche problema in casi straordinari di necessità e urgenza ovvero con riferimento alla stessa variabilità della materia contabile, in evoluzione anche in sede comunitaria.

12. Nel disegnare i modelli e gli strumenti attraverso i quali si esplicita la unitaria azione di controllo svolta dalla Corte, va, dunque, richiamato il profondo cambiamento che ha investito i profili organizzativi e funzionali delle p.a. e che ha, quindi, avuto una ricaduta immediata sul sistema dei controlli, di quelli interni e di quelli esterni.

L'evoluzione della normativa più recente va verso una sempre maggiore effettività dell'azione di controllo, tesa alla verifica dell'attuazione delle misure correttive suggerite.

Una considerazione generale - e che rappresenta un po' il filo conduttore di questa mia riflessione - risiede infatti nell'evidenziare che anche nel cambiare così sensibile degli strumenti e modalità di azione e di controllo, resta però alla base quella stessa esigenza di tutela della corretta gestione delle pubbliche risorse che è un tutt'uno con la corretta azione di chi ha pubbliche responsabilità o svolge pubblici servizi.

Ho fatto un rapido cenno a taluni obiettivi che caratterizzano la nuova realtà ordinamentale in cui è chiamata ad operare la P.A; ma, direi, meglio, i suoi amministratori ed i suoi dirigenti, chiamati a tradurre nel concreto della realtà operativa i principi dettati dal quadro normativo e dai documenti programmatici.

Anche, e forse specialmente, per la classe dirigente appare necessario avere punti di riferimento saldi, che la Corte può assicurare nel patrimonio della sua tradizione, ma anche nella sua capacità di innovarsi, di seguire, e, per certi versi, anche di anticipare le riforme dell'ordinamento, corrispondendo alle

esigenze che via via affiorano nel sistema giuridico, e prima ancora, nella realtà sociale.

Il nuovo dimensionamento della finanza pubblica comporta dunque una revisione ampia e sistematica dell'organizzazione e dei processi dell'amministrazione, per renderla adeguata alle nuove esigenze, ed anche per poter corrispondere a quelle esigenze di coesione che permangono e per certi versi si rafforzando in un quadro autonomistico, ove vi è la tutela dei diritti da assicurare sull'intero territorio nazionale.

In tale ottica di una complessiva azione della Corte, controllo e giurisdizione contabile concorrono alla unitaria risposta alla rinnovata domanda di efficienza e di garanzia, ponendosi, come ha osservato anche l'OCSE (*Assicurare la Qualità della Regolazione a tutti i livelli di governo*, Parigi, 2007), in relazione alla finalità, particolarmente avvertita, di accountability, in un complesso sistema policentrico, quale quello che caratterizza il nostro ordinamento.

In un contesto economico-sociale più complesso e di integrazione sovranazionale, che si accompagna ad una articolazione di livelli di governo diversi, con una pluralità di interessi e di fonti normative, se le sedi politiche sono chiamate ad un maggiore impegno, quelle istituzionali e "neutrali" vedono, da parte loro, accrescersi compiti e funzioni.

La Corte, con la sua articolazione diffusa sull'intero territorio e la ricordata collaborazione con la Corte dei conti europea, è, ad assicurare un non sostituibile contributo di stimolo all'efficiente uso delle risorse, di verifica della legalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa, di garanzia complessiva al servizio della collettività.