

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. CCXXVIII
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DELLE PROCEDURE IN CORSO PER IL
POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI SULLE GESTIONI

(Anno 2010)

*(Articolo 3, comma 63, della legge 24 dicembre 2007, n. 244,
e articolo 11, comma 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15)*

Presentata dal Presidente della Corte dei conti

(LAZZARO)

—————
Comunicata alla Presidenza il 6 maggio 2010
—————



Al Presidente della Corte dei Conti

RELAZIONE AL PARLAMENTO

(Art. 3, comma 63, legge 24 dicembre 2007, n. 244)

L'art. 11, comma 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15, pone, com'è noto, a carico del Presidente della Corte dei conti l'obbligo di presentare annualmente al Parlamento una relazione - quale prevista dall'art. 3, comma 63, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - sull'attuazione delle norme, finalizzate al potenziamento dei controlli sulla gestione.

La relazione qui allegata si pone pertanto entro il perimetro dell'oggetto indicato dalla norma appena citata e non si occupa né della funzione giurisdizionale della Corte né di altri problemi, anche se numerosi e rilevanti, che, pur concernenti il quadro ordinamentale relativo alla Corte non riguardano, direttamente o indirettamente, il controllo sulla gestione.

Il sopra citato art. 3, comma 63, stabiliva che l'obbligo del Presidente della Corte di produrre la relazione in argomento, perdurasse fino al 30 giugno 2010.

L'art. 11, comma 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, ha disciplinato il procedimento che porta a rendere la relazione e, opportunamente, ha previsto come permanente l'obbligo di tale relazione annuale. Ciò serve tanto a far sì che sia ancora più forte ed esplicito il legame che lega al Parlamento la Corte quale organo ausiliario, così come previsto dalla Costituzione, quanto a rendere maggiormente conoscibile e trasparente l'attività della Corte nonché le situazioni inerenti all'attività tanto di governo dell'Istituto - da esercitarsi dal Presidente a norma dell'art. 11, comma 7, della citata legge n. 15 del 2009 - quanto di gestione dei Magistrati, ascritta dal comma 8 della norma appena citata al Consiglio di presidenza, competente per tutto quanto riguarda lo *status* e la carriera dei magistrati stessi.

In materia di controllo sulla gestione sono numerose, com'è noto, le norme che da qualche anno a questa parte hanno interessato la Corte: a riprova di come Parlamento e Governo considerano essenziale che vi sia un, effettivo, apporto della Corte per un migliore funzionamento della Pubblica Amministrazione, per l'accertamento e la valutazione degli effetti dell'attività di amministrazione e di indirizzo del Governo che incide sulla finanza pubblica.

Fra le altre, notevole rilievo assume la norma di cui all'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78, convertito con legge n. 102 del 2009, che testualmente dispone "Al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le Sezioni Riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le Sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni Riunite".

Recentemente le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 8/Contr/10 del 15 aprile 2010, hanno disciplinato - in carenza di norme primarie al riguardo - la procedura per la soluzione delle questioni di massima di particolare rilevanza, tanto al fine di facilitare l'accesso alla funzione consultiva delle Sezioni regionali da parte degli Enti a ciò abilitati dalla legge quanto di dare maggiore autorevolezza alle pronunce che vengono rese.

Nella stessa seduta - con deliberazione n. 9/Contr/10, del 15 aprile 2010, le Sezioni riunite hanno riconosciuto che è rispondente al vigente ordinamento la possibilità, importante per i Comuni, di far

ricorso ad operazioni di accollo, purché non generalizzato ciò che può facilitare la possibilità di incremento di liquidità e di una gestione finanziaria meno irrigidita ma nel rispetto di un ovvio principio di prudenza.

Altre norme di recente emanazione che non contemplano in via principale le funzioni della Corte ma che si intersecano con queste sono quelle dettate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Tale decreto legislativo, con norme profondamente innovatrici prevede, tra l'altro, l'obbligo di misurazione e valutazione delle prestazioni della Pubblica amministrazione: accertamento e valutazione di risultati che è il nocciolo del controllo su gestioni di competenza della Corte, a norma della legge n. 20 del 14 gennaio 1994. Controllo a sua volta fondato direttamente sull'art. 100 della Costituzione così come statuito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 179 del 2007.

Lo stesso decreto sostituisce con altro organismo i servizi di controllo interno, sottoposti al controllo della Corte a norma della citata legge n. 20 del 1994 e stabilisce che le criticità riscontrate debbano essere comunicate alla Corte.

Innova altresì alla disciplina della dirigenza pubblica al dichiarato fine di conseguire il miglioramento delle prestazioni rese ai cittadini e prevede specifiche sanzioni per il mancato raggiungimento degli

obiettivi: accertamento di mancato raggiungimento di obiettivi che è di competenza del controllo della Corte e da essa sempre effettuato.

Tutto ciò renderà probabilmente necessario definire linee di azione comuni con il Dipartimento della Funzione pubblica e con la Commissione indipendente prevista dall'art. 13 dello stesso decreto legislativo, al fine di prevenire valutazioni contrastanti, che sarebbero fonti di confusione e di incertezza per l'Amministrazione e di sfruttare invece la sinergie volte al comune scopo di favorire la maggiore efficienza dell'Amministrazione stessa.

Le osservazioni sopra cennate inducono a riflettere sull'opportunità - per non dire necessità - che le plurime forme di controllo distribuite in capo ad organi diversi siano organizzate, mediante intervento del legislatore, in una più organica ed efficiente rete in grado di agire, mediante prestabiliti raccordi interni ad essa, con molta maggiore efficienza complessiva ed assicurare quindi risultati migliori.

Una tale rete non potrebbe che avere al suo centro la Corte la cui funzione di controllo su gestioni è l'unica ad essere garantita direttamente dalla Costituzione.

La legge recente che maggiormente ha inciso sulle funzioni della Corte è, com'è noto, la legge 4 marzo 2009, n. 15.

Deve constatarsi che, a distanza di oltre un anno dalla sua emanazione ancora qualcuno, probabilmente per una lettura non sufficientemente approfondita, ritiene che il controllo da essa previsto abbia effetti rimessi solo alla "buona volontà" dell'Amministrazione, laddove invece l'art. 11, comma 2, stabilisce espressamente che a seguito dell'avvenuto accertamento, da parte della Corte, delle cause di ritardi od omissioni l'amministrazione competente "adotta" - con formula quindi imperativa - i provvedimenti idonei.

Restando in capo al Ministro una facoltà di sospensiva o di accertamento di "ragioni che impediscono di ottemperare", con assunzione di conseguente responsabilità politica davanti al Parlamento.

Non sembra affatto che possano ancora considerarsi effetti di mera indicazione di criticità, e anche di possibili rimedi - come unici effetti previsti dal modello di controllo sin qui esistente - il decreto motivato del Presidente che comunica le cause, accertate dalla Corte, di irregolarità gestionali o deviazione da obiettivi o tempi di attuazione a seguito del quale il Ministro può disporre la sospensione di impegni di spesa, assumendosi la responsabilità delle proprie motivate decisioni, quali che esse siano, davanti al Parlamento.

Alla necessità di maggiore agilità di forme, di tempi e di modi che è propria di una nuova concezione del controllo la legge citata corrisponde con una modifica anche nella *governance* dell'Istituto.

La legge distingue nettamente le funzioni da essa demandate al Presidente quale organo monocratico dalle altre affidate, soprattutto in funzione di garanzia dell'indipendenza dei magistrati, alla collegialità del Consiglio di presidenza.

Ciò fa con applicazione di un criterio di residualità stabilendo testualmente che il Presidente "Esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte".

Tale norma viene preceduta, nel testo della legge, dalla qualificazione attribuita al Presidente di "organo di governo dell'Istituto": vero è che si tratta di mera qualifica ma essa si pone quale chiaro sintomo della volontà del Parlamento ove posta in relazione con l'ordine del giorno del Senato n. G3.100 e G3.101 del 22 dicembre 2007 che afferma che "nonostante la certezza sul piano giuridico-ordinamentale della qualità di organo a rilevanza esterna e di governo in capo al Presidente della Corte, si rende opportuno confermare esplicitamente il ruolo principale della figura presidenziale, organo di governo dell'Istituto".

Tale scelta del legislatore è dettata evidentemente dalla valutazione, effettuata dal Parlamento, che un organo monocratico meglio risponde ad esigenze di celerità ed efficacia mentre un organo collegiale è, ontologicamente, più idoneo ad esercitare funzioni di garanzia e di composizione di interessi tra loro diversi.

Risulta pertanto chiaramente, per l'esplicito dettato normativo, attualmente vigente, che il Consiglio di presidenza è competente ad esercitare le funzioni ad esso espressamente attribuite, dalla legge, mentre spettano al Presidente le funzioni non attribuite ad altro organo monocratico o collegiale.

Ne deriva che non può essere seguita ogni tesi che, in contrasto con la legge, miri comunque ad ampliare il perimetro delle competenze del Consiglio, generando anche a volte effetti non desiderabili e, probabilmente, non voluti.

Esempio di ciò può essere la vicenda, recente, relativa all'iter di approvazione del nuovo Regolamento generale degli uffici amministrativi della Corte.

In ordine ad esso il Consiglio, a cui lo schema era stato sottoposto per eventuali proposte, interpretando la norma contenuta nell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che si riferisce ai particolari regolamenti per l'organizzazione delle funzioni di

controllo, ha rivendicato la propria generale competenza, discostandosi dal *modus operandi* in precedenza sin qui seguito.

Le Sezioni riunite, pronunciandosi sulla pregiudiziale, hanno affermato la propria competenza ed hanno deliberato il regolamento.

Il Consiglio ha poi deciso di adottare il regolamento¹ con la conseguenza, probabilmente impreveduta che si è, di fatto, creata una oggettiva situazione – contrastante con i precedenti – di incertezza sulla competenza ad adottare gli ulteriori regolamenti, delegificati, per le funzioni di controllo, previsti dal citato art. 3, comma 62, della legge n. 244 del 2007 e la cui proposta spetta al Presidente a norma dell'art. 3, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 che testualmente dispone: "Il Presidente della Corte dei conti formula le proposte regolamentari, sentito il segretario generale, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-istituzionale".

Situazione di dubbio, che potrebbe anche rivelarsi paralizzante non essendo, dalle norme, previsto nell'ordinamento della Corte un organo deputato a risolvere tali conflitti di competenza, e che ove perdurasse certo non gioverebbe al migliore funzionamento dell'Istituto.

¹ Su di esso è pendente davanti al giudice amministrativo un ricorso proposto da un Consigliere.

Una prospettazione nuova relativa alle componenti del Consiglio di presidenza è stata data, di recente, dall'ordinanza del TAR del Lazio n. 00503/2010 del 23 marzo 2010 che, nel sollevare un'eccezione di legittimità costituzionale, ha posto una differenziazione tra le funzioni svolte, in seno al Consiglio, rispettivamente dai membri togati elettivi e dai membri togati di diritto.

I primi sarebbero rappresentativi del *corpus* dei magistrati e quindi – può aggiungersi – espressione e tutori degli interessi di essi. La presenza dei secondi, invece, afferma l'ordinanza “assolve ad altre funzioni prevalentemente istituzionali”.

Ciò può sottintendere che possa esservi diversità, se non contrapposizione, tra interessi dell'Istituto e interessi del corpo dei magistrati con la conseguente necessità della composizione di essa e della individuazione dei moduli di azione per raggiungerla.

Una tale concezione potrebbe portare a spezzare l'unitarietà del *corpus* e dell'azione del Consiglio di Presidenza e a giustificare, sul piano della teoria, una contrapposizione tra membri del Consiglio e Presidente talora verificatasi e ritenuta desiderabile da talune componenti della Magistratura della Corte.

Tutto ciò non solo è contrario all'esigenza che debba esservi un armonico svolgersi delle funzioni per garantire al meglio l'Istituto – e la stessa necessità del suo esistere – ma non trova alcun

addentellato nella normativa. Al contrario, non sarà inutile ricordare che, in tema di funzioni del Consiglio, il Presidente della Prima Commissione del Senato, come risulta dal resoconto sommario relativo alla discussione dell'A.S. 847-B, ha ritenuto "implicito" che debba esservi piena coerenza tra l'azione amministrativa svolta dall'organo di amministrazione del personale di magistratura (Consiglio di presidenza) e l'indirizzo politico istituzionale formulato dall'organo di governo dell'Istituto (il Presidente della Corte).

La funzione di governo espletata dal Presidente si è tradotta, sul lato interno, in attività di impulso verso il Consiglio, per le funzioni a questo demandate dalla legge, e nell'azione di coordinamento delle funzioni di controllo esercitata principalmente attraverso il presiedere le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie.

Sul lato esterno si è perseguito l'obiettivo - che considero prioritario - di rafforzare l'ambito e l'esercizio delle funzioni di controllo.

Si è perciò provveduto a stipulare convenzioni che ritengo utili a tal fine.

Due protocolli d'intesa sono stati stipulati, l'uno, con l'OLAF per quanto specificamente attinente alla lotta alle frodi concernenti la Comunità Europea e l'altro, volto ad una migliore collaborazione

nel contrasto alla corruzione nell'Amministrazione è stato stipulato, in data 9 febbraio 2009, con il Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione. E' appena il caso di ricordare al riguardo che la recente legge 3 agosto 2009, n. 116, di ratifica della convenzione dell'ONU contro la corruzione, obbliga gli Stati contraenti (art. 9), a prendere le misure necessarie a garantire la correttezza nelle procedure degli appalti pubblici nonché la trasparenza e la responsabilità nella gestione delle finanze pubbliche: campi questi, com'è noto, che rientrano in pieno nelle competenze di controllo della Corte.

Altro protocollo d'intesa è stato stipulato, in data 30 marzo 2010, con il Comando Generale della Guardia di Finanza al fine di porre a disposizione delle Sezioni regionali di controllo un ulteriore strumento per l'assolvimento dei gravosi compiti ad esse affidati dalla legge.

La possibilità, anche per la funzione del controllo, di avvalersi dell'opera della Guardia di Finanza è prevista, com'è noto, dal decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con legge 12 luglio 1991, n. 203: peraltro tale norma è rimasta sin qui in buona misura inattuata.

Al fine di rendere concretamente operante tale possibilità, nei limiti delle effettive disponibilità del Corpo, così come da esso

rappresentato, si è provveduto, con il citato protocollo, a stabilire le opportune modalità, in accordo con il Comando Generale.

Recentemente, in data 22 aprile 2010, la Presidenza della Corte dei conti nell'ottica della collaborazione tra Istituzioni pubbliche in materia di formazione specialistica, ha stipulato con la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze un Accordo-quadro di collaborazione in vigore del quale la Corte, mediante il Seminario di formazione permanente e la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze si impegnano a realizzare una durevole collaborazione, con particolare riferimento alla realizzazione di iniziative di ricerca e scientifiche comuni nonché alla eventuale realizzazione di comuni iniziative editoriali.

Una particolare attenzione si è posta al problema di aumentare la professionalità del personale amministrativo: per un proficuo svolgersi del controllo su gestioni è, infatti, indispensabile, a mio avviso, che ogni competente magistrato sia supportato e affiancato da funzionari con specifica preparazione, in materie finanziarie, statistiche, economiche.

A tal fine, nell'ambito della previsione della legge n. 15 del 2009 e dello stanziamento finalizzato da essa stabilito, è stata stipulata un'apposita convenzione con il Dipartimento per la Funzione pubblica per l'attuazione di un piano triennale di specifica

formazione: a ciò il Dipartimento provvede, in house, attraverso il Formez, con attività sottoposta al controllo della Corte.

Per poter dar vita ad una più adeguata e soddisfacente azione di controllo su gestioni si è previsto, con il nuovo regolamento generale degli uffici amministrativi di cui sopra si è fatto cenno, che un apposito nucleo di “ispettori” possa, nell’ambito delle leggi vigenti, coadiuvare il magistrato, o agire su delega di questi, per accertamenti su cose e documenti.

Si è posta altresì attenzione al problema dell’indipendenza finanziaria della Corte dal Governo: condizione di particolare rilievo istituzionale considerata essenziale dall’INTOSAI² ed affermata da un apposito ordine del giorno del Senato n. G91.100, accettato dal Governo, che è anche, com’è intuibile, necessaria per la maggiore credibilità in sede di UE delle analisi e delle valutazioni sul bilancio compiute dalla Corte.

Ho perciò assunto l’iniziativa di rappresentare al Ministro degli Affari esteri la possibilità di un appoggio del Governo per un’eventuale risoluzione dell’ONU in materia.

² L’INTOSAI, emanazione dell’ONU, raggruppa, com’è noto, tutte le Istituzioni Superiori di Controllo del mondo. Ad essa l’Italia ha aderito da oltre 30 anni ed è tenuta ad uniformarsi ai principi da essa stabiliti

La necessità di tale indipendenza affermata con forza dalla “Dichiarazione di Lima” del 1977 è stata ribadita, presente l’Italia, dalla “Dichiarazione” di Città del Messico del 2007.

Il Ministro, con nota del 18 marzo 2010, mi ha comunicato di aver dato istruzioni alla Rappresentanza permanente italiana all'ONU di assumere iniziative in tal senso garantendo un suo vivo interessamento al riguardo. Di ciò ho dato notizia all'attuale Segretario Generale dell'INTOSAI, Presidente della Corte dei conti dell'Austria, che già aveva assunto iniziative in proposito.

La posizione italiana è stata sostenuta dal rappresentante dell'Italia - prof.ssa Valeria Termini - in seno al Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite e, dopo ampio dibattito, è stata unanimamente condivisa dal Comitato stesso.

In considerazione del fatto che l'art. 11 della ripetuta legge n. 15 del 2009 ha dato al Presidente, oltre che alle Sezioni riunite che già l'avevano - a norma dell'art. 41 del Testo unico n. 1214 del 1934 - il compito nei confronti del Parlamento di "esporre le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro" sarebbe auspicabile che le Camere, attraverso i regolamenti parlamentari o altra fonte, disciplinassero modalità e conseguenze dell'esercizio di tale funzione.

Vari problemi inerenti allo svolgimento delle funzioni di controllo non hanno ancora trovato soluzioni del tutto soddisfacenti: a ciò sarebbe, tuttavia, sufficiente far ricorso ai sopra cennati regolamenti

delegificati previsti dall'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, una volta che siano state, auspicabilmente, superate le difficoltà procedurali che sono state in modo imprevisto frapposte e di cui sopra si è fatto cenno.

L'intervento diretto del legislatore appare invece necessario per taluni altri problemi di grande rilevanza quali: il ricorso a mezzi straordinari per colmare i non più sostenibili vuoti di organico della magistratura della Corte; prevedere mezzi giuridici idonei a conciliare la magistratualità della funzione e l'indipendenza nel concreto esercizio di essa con un'organizzazione effettivamente rispondente all'obiettivo di una sempre maggiore utilità delle funzioni della Corte; prevedere la facoltà per il Presidente del Consiglio dei Ministri di richiedere alla Corte pareri in materia di finanza pubblica, pareri tuttavia da rendersi entro termini brevissimi e con procedure estremamente semplificate; prevedere effetti di controlli su colpevoli omissioni dell'Amministrazione analoghi a quelli previsti dalla legge n. 15 del 2009 per l'attività di spesa.

Un controllo concomitante, quale quello previsto dalla citata legge n. 15, su comportamenti omissivi dell'Amministrazione dovrebbe poter intervenire anche su ingiustificati ritardi nelle varie fasi

dell'azione amministrativa, individuandone la causa e i possibili rimedi coerenti con le esigenze dell'Amministrazione.

Un tale controllo dovrebbe rispondere al fine di accelerare l'iter dei vari passaggi amministrativi che, particolarmente nel campo delle opere pubbliche, sono spesso causa di mancata realizzazione di infrastrutture - pur se considerate necessarie ed urgenti da parte del Governo - e perciò stesso fonte di pesanti diseconomie, come più volte evidenziato in appositi studi e ricerche di organismi specializzati.

Allo stesso fine potrebbe essere utile una riflessione, da parte del legislatore, sulla possibilità che le varie fasi assoggettate al controllo, sopra cennato, non possano contemporaneamente essere oggetto di sospensiva da parte del giudice amministrativo, ferma restando, ovviamente, la successiva piena tutela giurisdizionale.

Altro tema sul quale potrebbe essere utile una riflessione investe la possibilità che una delle Commissioni parlamentari - in analogia a quanto avviene negli ordinamenti di tipo anglosassone - abbia anche la funzione di seguire da vicino, con l'ausilio di un'apposita e snella struttura, l'attività di controllo della Corte. Ciò consentirebbe di avere immediata contezza delle risultanze del controllo, e se del caso, ulteriori chiarimenti, e potrebbe consentire anche un più mirato ricorso all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio n. 20, e

successive modifiche, che, com'è noto, dispone: "La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari".

Per altri elementi di forte criticità è competente ad adottare gli opportuni provvedimenti il Consiglio di presidenza, sul quale il Presidente della Corte può solo svolgere, come ha svolto, azioni di stimolo.

Il primo di tali elementi è il grave problema della definizione di criteri validi e obiettivi per la valutazione della quantità e qualità del lavoro svolto dai magistrati.

E' questo un nodo cruciale per un adeguato disegno delle piante organiche dei vari uffici e per garantire che non vi siano eventuali fenomeni di scarso adempimento dei doveri d'ufficio, magari mascherati con l'alibi dell'indipendenza del magistrato nell'esercizio delle proprie funzioni che, sacrosanta se riferita alla libertà di convincimento e dei mezzi per conseguirla, non può certo essere interpretata come totale libertà di autodeterminare il "se fare", il "come fare" e il "quando fare": ciò che va a discapito della più gran parte dei magistrati che, con impegno e scarsi mezzi, fanno fronte ai gravosi compiti attribuiti dalla legge.

E' altrettanto cruciale far sì che vi sia una progressione verso le funzioni più elevate basata realmente sulla meritocrazia e non appiattita sulla mera anzianità di servizio: criterio, quest'ultimo, che può forse soddisfare l'interesse del singolo ma non tutela affatto quello della collettività al migliore esplicarsi delle funzioni dell'Istituto.

Solo recentemente il rinnovato Consiglio di presidenza ha dato segnali di voler tenere maggiormente in conto le doti professionali del magistrato rispetto alla mera anzianità, peraltro in modo ancora limitato. Utile, pertanto, potrebbe essere un precetto in tal senso del legislatore che provvedesse anche ad attribuire al Consiglio di presidenza il potere di adottare provvedimenti premiali nei confronti di quei magistrati che adempiano ai propri doveri con maggiore impegno ed efficacia.

Nella stessa logica potrebbe essere opportuno prevedere, con legge, un incentivo economico per quei magistrati che, fatte salve le incompatibilità previste, esercitino contemporaneamente funzioni di controllo e giurisdizionali e che abbiano svolto, nel migliore dei modi, una quantità di lavoro accertata dal Consiglio di Presidenza superiore alla media.

Vi è poi, a mio avviso, la necessità, ripetutamente rappresentata al Consiglio di favorire l'acquisizione da parte dei magistrati di una

idonea professionalità contemporaneamente nei due settori, del controllo e della giurisdizione, e di facilitare il passaggio, con le garanzie di legge, dall'uno all'altro settore. Ciò impone la necessità di eliminare, o quanto meno fortemente ridurre, il "peso" della c.d. "anzianità specifica": anzianità cioè derivante dal servizio prestato nello stesso comparto - controllo o giurisdizione - in cui rientra la funzione a cui il magistrato aspira, per promozione o cambio. La quantificazione che appare eccessivamente elevata - fissata nei criteri adottati dal precedente Consiglio - di tale componente porta, di fatto, ad ingessare i magistrati in una stessa funzione, a scapito della mobilità e dell'acquisizione di completa professionalità, e quindi in contrasto con l'interesse dell'Istituto e limita fortemente il potere discrezionale di scelta che il Consiglio, motivatamente, ha il dovere di esercitare per garantire il migliore esplicarsi possibile delle funzioni della Corte.

Sostanzialmente non ancora accolto è stato l'invito ad allargare le possibilità, per i magistrati che lo richiedano, di ottenere un'assegnazione aggiuntiva alle funzioni già esercitate, con previsione di idonei sistemi incentivanti: ciò che potrebbe alleviare la grave carenza di magistrati.

Un disegno riformatore della magistratura della Corte non potrebbe non prendere atto che la differenziazione delle funzioni di

referendario e di primo referendario rispetto a quelle di consigliere è, di fatto, ormai del tutto superata. Sarebbe pertanto logico che il reclutamento, per concorso, desse accesso all'unitaria qualifica iniziale di "referendario della Corte dei conti" e dopo un periodo di esercizio obbligatorio, ed effettivo, di un triennio in collegi con funzioni diverse di controllo e giurisdizionali si dimostrasse, attraverso un approfondito esame, di avere adeguata capacità a svolgere le varie funzioni della Corte nonché di possedere eccellenti doti di capacità intellettuale e di equilibrio. A seguito di tale esame vi sarebbe l'accesso alla qualifica di consigliere o, in caso di esito negativo, la giuridica impossibilità di assurgere alla funzione e alla qualifica di consigliere della Corte dei conti.

Novelle, di grandissima importanza, in tema di funzioni di controllo sono state introdotte dalle recenti leggi citate n. 15/2009 e d.l. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009 (art. 17, comma 31) (c.d. "nomofilachia" del controllo), esse richiedono, un'opera costante ed attenta di impulso perché le riforme provvidamente volute dal Parlamento vengano effettivamente attuate ed i cittadini ne possano apprezzare tangibilmente gli effetti. Si pensi, ad esempio, ai potenziali risultati in tema di controllo sulle opere pubbliche che possono aversi con l'applicazione del controllo c.d. "concomitante" previsto, e disciplinato nei suoi effetti, dalla legge n. 15/2009.

Norme recenti, via via succedutesi, hanno com'è noto, assegnato funzioni di grande rilievo ed impegno alle Sezioni regionali di controllo a partire dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modifiche, che stabilisce che le predette Sezioni verificano *“il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio o di programma, secondo la rispettiva competenza nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati”*.

La stessa legge ha, inoltre, istituito una funzione consultiva generalizzata nella materia di contabilità pubblica a favore degli enti locali (art. 7, comma 8).

Di seguito la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria per il 2006) prevede il controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali e degli enti sanitari. Trattasi di attività doverosa, intesa ad accertare eventuali comportamenti difformi dalla buona gestione economico-finanziaria, che coinvolge l'attività dei revisori dei conti e che, ormai da quattro anni, interessa due volte l'anno la generalità degli enti citati.

Le successive leggi finanziarie hanno attribuito ancora nuovi compiti alle Sezioni regionali di controllo. In particolare, la legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha disposto la trasmissione, da parte del

Ministero dell'economia e delle finanze, alla Corte dei conti-Sezioni regionali di controllo delle comunicazioni relative alle operazioni in strumenti finanziari derivati ritenute non conformi a legge "per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza", mentre la legge 27 dicembre 2007, n. 244, ha introdotto la comunicazione alle dette Sezioni dei regolamenti con cui gli enti locali disciplinano il conferimento degli incarichi di collaborazione autonoma.

Con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, il controllo della Corte in materia di contrattazione collettiva si è esteso anche alla contrattazione integrativa. Sempre nel 2008, il D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 126, ha attribuito alle Sezioni regionali il compito di verificare il rispetto del divieto di aumento delle aliquote dei tributi da parte degli enti locali, mentre il D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito con legge 4 dicembre 2008, n. 189, ha introdotto la "verifica della veridicità" delle certificazioni rilasciate dai comuni in materia di accertamento del mancato gettito I.C.I.

La legge 4 marzo 2009, n. 15, ha, tra l'altro, attribuito alle Sezioni regionali il potere di formulare, anche in corso di esercizio, segnalazioni di gravi irregolarità gestionali, ovvero di gravi deviazioni dagli obiettivi, al competente Organo di governo della

Regione o dell'ente locale per l'adozione di eventuali provvedimenti inibitori.

Sempre in materia di controllo, da ultimo è intervenuta la legge 3 agosto 2009, n. 102 che, all'art. 17, comma 30-bis, ha attribuito alla Sezione centrale del controllo di legittimità i controlli su atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e su atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Della mole di lavoro, in tema di controllo su gestioni, svolto tanto dalle Sezioni centrali quanto dalle Sezioni regionali danno contezza le, numerose, relazioni inviate rispettivamente al Parlamento e ai competenti organi delle Regioni. In base alla normativa vigente ma anteriore alla legge n. 15 del 2009, l'unico obbligo giuridico derivante all'Amministrazione da tali relazioni era il comunicare alla Corte i provvedimenti che intendeva adottare: a tale obbligo, da epoca recente, le Amministrazioni ottemperano in molti casi e comunicano perciò le proprie decisioni.

Per le Sezioni regionali di controllo sussiste, obiettivamente, il problema di conciliare l'indipendenza di ciascuna di esse - quale si evince dalla normativa - con le esigenze, di massimo coordinamento e massima celerità, proprie del controllo. Quando, da parte di

alcuni, si ritiene debba esservi un totale potere di autodecisione delle singole Sezioni regionali di controllo si dimentica che l'esercizio del controllo deve obbedire a regole sue proprie, quali la tempestività - e perciò il doversi svolgere "a ridosso" dell'attività controllata -, il doversi modellare - secondo le regole internazionali dell'INTOSAI - sul "controllato" e non viceversa, il dover fare applicazione - nel controllo su gestioni - di regole variabili a seconda della fattispecie al fine di poter pervenire ad un complessivo giudizio di "sana gestione" o meno: giudizio indubbiamente più complesso di un giudizio binario di sola legittimità o illegittimità.

Senza dimenticare che il controllo, per sua stessa natura, mira non a risolvere controversie tra singoli soggetti ma ad indirizzare l'azione dell'Amministrazione, nel suo complesso, così che pronunce difformi rese, in Regioni diverse ma su fattispecie basate su norme, prassi, comportamenti comuni, finiscono con l'averne l'esito, controproducente, di disorientare l'Amministrazione - e la percezione stessa dei comportamenti che ne hanno i cittadini - e possono anche avere pesanti conseguenze sul piano nazionale.

Sull'esigenza di massimo coordinamento e coerenza delle pronunce della Corte è intervenuto il già ricordato art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, convertito con legge n. 102/2009.

La necessità di un preventivo coordinamento si avverte in particolare per l'attività consultiva già demandata alle Sezioni regionali della Corte dall'art. 7, comma 2, della citata legge n. 131 del 2003. Attività consultiva che è divenuta di straordinaria importanza per le Regioni e gli Enti locali com'è dimostrato dal numero stesso di pareri resi che, per il 2008, avevano raggiunto la cifra di 508 e per il 2009 la cifra di 664.

E' intuitivo che per essi l'esigenza di tendenziale omogeneità è minore quando investono norme solo della Regione o problemi specifici di un singolo Ente, ma è massima, e tutt'altro che facile, quando investono principi, norme o problemi di carattere nazionale.

Di grande impegno sono le funzioni demandate alle Sezioni regionali di controllo dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, per quanto attiene al controllo sui contratti collettivi decentrati e dal D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, per quanto concerne il rimborso ai Comuni delle quote ICI.

Sono entrambe funzioni di grande onerosità per l'assolvimento di esse, ma sono di grandissima rilevanza per il coordinamento della finanza pubblica nella cui ottica esse sono state, con evidenza, dettate.

Ove il Parlamento ritenga utile e per ciò stesso necessario che la Corte accompagni il processo, in atto e previsto, di riforma

dell'Amministrazione e delle Istituzioni per garantire conformità alla volontà da esso espressa, accertarne e valutarne via via i risultati, contribuire - secondo le ripetute affermazioni della legge e della Corte Costituzionale - al coordinamento della finanza pubblica, tanto più necessario in un assetto di tipo federalista, è necessario, a mio avviso, che il legislatore prosegua sulla via tracciata per la Corte dalle più recenti leggi che la riguardano e, in particolare, dalla legge 4 marzo 2009, n. 15.

Altrettanto indispensabile è che il legislatore, anche costituzionale, mantenga alla Corte il carattere unitario di essa nella duplice funzione del controllo e della giurisdizione al fine di un'effettiva garanzia per la finanza pubblica.

Tullio Lazzaro



