

**Audizione al Senato sul DDL n. 2185 di “Modifiche alla disciplina
relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”**

Ringrazio anzitutto la Commissione per il gradito invito a questa audizione. Svolgo attualmente la funzione di Vice Presidente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, ma ci tengo a precisare che parlerò a titolo personale.

Prima di esaminare le singole previsioni, vorrei muovere da due considerazioni di carattere generale: l'una di metodo e l'altra di merito. La prima attiene alla difficoltà di introdurre riforme che riguardino le magistrature, ordinarie o speciali che siano, e ciò per una fisiologica resistenza del destinatario della riforma: chi è abituato ad applicare il diritto vigente è, quasi per deformazione professionale, poco incline al cambiamento. Resistenza che è accentuata da una fisiologica diffidenza dei magistrati, anche a tutela del valore primario dell'indipendenza, rispetto al decisore politico o ad eventuali corpi estranei, come siamo anche noi laici del Consiglio di Presidenza (“Rappresentanti del Parlamento” per esplicita definizione legislativa). Quindi, sotto il profilo del metodo, è bene che la Commissione abbia consapevolezza che è improbabile, se non addirittura illusorio, ottenere un consenso della Corte dei conti nel suo complesso, come delle altre magistrature, a incisive proposte di modifica.

Quanto al merito, l'attuale congiuntura economica impone di introdurre riforme che siano anzitutto rivolte alla migliore attuazione del PNRR. Ed è noto che rispetto alla realizzazione del Piano la variabile “tempo” sia assolutamente determinante. Ciò incide anche sulla materia oggetto del presente intervento normativo e, più in generale, sul ruolo indefettibile e di garante anche verso le

istituzioni eurounitarie che il giudice contabile deve essere chiamato a ricoprire in tale contesto. Mi sembra, cioè, ragionevole che nella fase di spesa del danaro pubblico vada potenziata la funzione ausiliaria e di controllo della Corte. In altri termini, la Corte - in questa singolare fase storica del nostro Paese - dovrà concentrarsi, se si vogliono raggiungere i vari “targets” e rispettare le varie “milestones” del PNRR, nell’azione di faro istituzionale in ambito contabile delle pubbliche amministrazioni e, specificamente, delle amministrazioni territoriali, che spesso non hanno per dimensioni lo stesso apparato organizzativo di quelle centrali. Solo così si riuscirà a combattere tempestivamente la c.d. “paura della firma” o la “burocrazia difensiva”, con la consapevolezza che a regime e nel lungo periodo saranno comunque necessarie a tale fine altre misure e altri interventi che muovano anzitutto dal rafforzamento degli organici e dall’aggiornamento professionale.

Da un punto di vista generale, mi sembra che il disegno di legge, non a caso firmato trasversalmente dalla totalità dell’arco costituzionale, opposizione inclusa, risponda correttamente e tempestivamente a questa esigenza e meriti piena condivisione.

Scendendo nel dettaglio: l’art. 1 prevede un potenziamento della funzione consultiva della Corte. Si tratta di una funzione complementare a quella di controllo ed è perfettamente in linea con una modifica che è già stata approvata da questo ramo del Parlamento nell’ambito della c.d. legge comunitaria che peraltro riprende il principio legislativo del cd “controllo concomitante” già voluto dal Legislatore nel lontano 2009. La principale differenza rispetto alla disciplina vigente, di non secondaria importanza, risiede nell’inciso che consente agli enti locali di chiedere pareri “anche su specifiche fattispecie”, con la previsione della scriminante se l’amministrazione si adegua

al parere. Attualmente, infatti, l'Ente deve chiedere di esprimersi solo sul principio generale di diritto, con il rischio che gran parte delle richieste di parere siano dichiarate, per questo motivo, inammissibili. È evidente a tutti che l'amministratore ha l'esigenza di risolvere problemi concreti, non di avere risposte su principi generali del diritto, e, spesso, non ha nemmeno la preparazione per individuare la questione di diritto (da sottoporre alla Corte) che possa aiutarlo ad individuare la soluzione giuridicamente corretta. Mantenendo la distinzione fra chi gestisce e chi vigila e, nel caso, poi giudica, si vuole offrire un altro sostegno alle amministrazioni in linea con l'invito "consulenziale" formulato dal Presidente Draghi all'apertura dell'anno giudiziario della Corte. Sembra, tuttavia, opportuna una migliore ponderazione delle soglie di accesso alla funzione consultiva per garantire il migliore esercizio dell'attività della Corte nell'attuale dotazione organica.

L'art. 2 introduce tre innovazioni: la prima adegua, relativamente al controllo preventivo, le soglie della legge n. 20 del 1994 alla soglia eurounitaria. Attualmente vi è una discrasia rispetto agli appalti di servizi e forniture, in quanto la soglia comunitaria è 135 mila (o 209 mila), mentre la soglia per il controllo della legge 20 è di oltre 500 mila euro. Un'estensione che appare opportuna, perché il controllo preventivo supera, grazie alla scriminante, la paura della firma e produce un consistente effetto deflattivo sul contenzioso amministrativo anche su questioni di appalti. Va, tuttavia, rilevato che nella formulazione vi è un errore di drafting, perché la parte da sostituire dovrebbe includere anche l'inciso "altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato".

Il secondo comma prevede un dimezzamento dei tempi previsti per il controllo preventivo sui contratti pubblici soprasoglia. È evidente e

apprezzabile la finalità della previsione, atteso quanto abbiamo detto sulla variabile “tempo” e sulla sua ricaduta in termini di possibile deficit finanziario. Peraltro anche nel processo amministrativo il c.d. rito appalti prevede termini dimezzati, sia per le parti che per il giudice.

Il terzo comma prevede per le Regioni la possibilità di sottoporre anche i propri appalti, soprasoglia e con termini dimezzati, al controllo preventivo della Corte. Il controllo preventivo facoltativo si ispira ad una logica collaborativa, rafforza la legalità dell’ordinamento, consente di vincere la burocrazia difensiva ed è, nello stesso tempo, rispettoso dell’autonomia costituzionale delle Regioni, che possono scegliere se sottoporre o non sottoporre i propri atti al controllo della Corte. Si consiglia, tuttavia, di sopprimere il riferimento alla legge e allo Statuto per evitare possibili problematiche sotto il profilo della ripartizione delle competenze.

L’articolo 3 consente di attivare il controllo concomitante sui piani, programmi o progetti previsti dal PNRR. La norma aiuta a mettere chiarezza su una successione di norme che, prima, nel 2020, nel decreto Semplificazioni (il n. 76), hanno previsto il controllo concomitante solo sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia; poi, mentre nel 2021, nel decreto 77, hanno fatto riferimento per il PNRR solo al controllo successivo di gestione, con una norma che non si comprende se sia derogatoria rispetto alla possibilità di attivare anche sui piani del PNRR il controllo concomitante. Pare assolutamente utile questo tipo di controllo, come ha sottolineato proprio ieri il Presidente Mattarella nel saluto ai nuovi referendari della Corte dei conti. Proprio per aiutare a conseguire i targets e a rispettare le milestones del PNRR, allontanando il rischio di defianziamento da parte dell’Unione, è bene, dunque, che la Corte sia

chiamata a seguire costantemente l'attuazione dei piani, dei programmi e dei progetti in cui si articola il PNRR, potendo intervenire tempestivamente e non solo a valle dell'azione amministrativa (come accade con il mero controllo successivo sulla gestione). Quanto alla possibilità di nominare un commissario ad acta sembra opportuno specificare che si può impugnare la decisione presso le Sezioni riunite della Corte in speciale composizione.

L'articolo 4, infine, disciplina la parte organizzativa, introducendo degli elementi di flessibilità che agevolano anche la riorganizzazione interna alla Corte, necessaria per realizzare gli obiettivi del resto dell'articolato.

Il primo comma riconosce al Consiglio di Presidenza il potere regolamentare. Sul punto vi è una farraginoso stratificazione normativa che attualmente non chiarisce con nettezza se tale potere spetti al Consiglio di Presidenza, alle Sezioni riunite della Corte o ad entrambi, anche se tutti gli atti legislativi (e connessi atti di indirizzo parlamentare) più recenti vanno verso la prima direzione. Premesso che per le funzioni giurisdizionali opera la riserva di legge e, quindi, i regolamenti dovrebbero essere solo relativi ad aspetti minimali relativi all'organizzazione interna, la norma opta opportunamente per il Consiglio di Presidenza, in linea con le altre magistrature e con il principio di separazione dei poteri, tipico dello Stato di diritto. Le Sezioni riunite sono, infatti, l'articolazione di un organo giurisdizionale ed è bene, dunque, che si dedichino a quell'attività e non ad esercitare poteri regolamentari. Del resto è come se i regolamenti autonomi di organizzazione della magistratura ordinaria invece del CSM li adottassero le Sezioni riunite della Cassazione. Analogamente, nel plesso della magistratura amministrativa, i regolamenti di organizzazione sono adottati esclusivamente dal Consiglio di Presidenza, non certo dall'Adunanza generale, men che meno dall'Adunanza plenaria. Tuttalpiù,

nell'intento di trovare una soluzione più digeribile per la corporazione della magistratura contabile, si potrebbero riservare alle Sezioni riunite i soli regolamenti di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 286 del 1999, che attengono alla disciplina delle funzioni di controllo e, quindi, sono strettamente connessi alla funzione istituzionale dell'organo giurisdizionale.

Il secondo comma potrebbe riguardare me stesso e, quindi, ne parlo con imbarazzo. Mi limito a fornire alla Commissione due elementi di riflessione scaturenti dall'esperienza personale maturata nel corso degli ultimi 3 anni: il primo è che, diversamente da una convinzione diffusa nella magistratura contabile associata, l'organo è indubbiamente sbilanciato a favore della componente togata, non tanto in ragione del numero (7 togati a 4 laici) che sostanzialmente corrisponde a quello del CSM (18 a 9), quanto per la Presidenza del collegio. Nel CSM, infatti, la Presidenza dell'organo di autogoverno non spetta a un togato, ma a un laico. In secondo luogo, l'esperienza diretta nel Consiglio mi ha dimostrato che la durata dei laici così com'è non funziona, in quanto gli stessi entrano con un gap informativo, rispetto alla componente togata, molto significativo (che, ovviamente, ne limita l'incisività per molta parte del primo anno) e il divieto di rielezione, che si giustifica per la sola componente togata al fine di evitare il rischio di influenzare l'elettorato, depotenzia nettamente l'organo negli ultimi mesi di funzionamento, a fronte invece dell'organo togato di vertice del Consiglio che non ha limiti di durata e può rimanere in carica anche più di otto anni, cioè più di due consiliature.

Nella stessa linea, del resto, si muoveva, sebbene relativamente al CSM, la proposta del Ministro Cartabia, condivisa dal CSM, di procedere al rinnovo parziale dei componenti dell'organo di autogoverno ogni due anni. Soluzione quest'ultima che assicurerebbe maggiore continuità all'istituzione, eviterebbe

la dispersione delle competenze acquisite dai consiglieri in carica e contrasterebbe le logiche spartitorie correntizie. Anche in alternativa a quella contenuta nel disegno di legge, potrebbe essere questa una scelta applicabile alla Corte dei conti e sarebbe politicamente meno impattante per l'organo e un'opportuna sperimentazione anche per le altre magistrature, a partire da quella ordinaria.

Il terzo comma prevede, poi, l'estensione di una norma prevista per il CSM che consente, ad invarianza di spesa, una maggiore flessibilità sulla gestione del personale amministrativo. Viene, cioè, rimesso alla governance dell'Istituto il potere di fissare la condizione giuridica ed economica del proprio personale amministrativo. La non incidenza sul volume complessivo della spesa è indirettamente dimostrato dalla storia economico-finanziaria del CSM: la relativa incidenza sul Bilancio dello Stato, in termini assoluti, non è cambiata dal 2008 in poi (con l'entrata in vigore della norma che si vuole ora estendere) rispetto ai volumi finanziari registrati dal 2000 al 2007.

Sempre nella stessa ottica di garantire la massima indipendenza all'organo, in attuazione del terzo comma dell'articolo 100 della Costituzione, l'ultimo comma stabilisce che le risorse finanziarie della Corte non sono fissate anno per anno dal Governo, che è il soggetto controllato, ma attraverso un automatismo, cioè lo 0,5 per mille delle spese finali del Bilancio dello Stato. È un metodo che garantisce la piena indipendenza finanziaria dell'organo e che è adottato nel diritto comparato, ad esempio, in Germania. Va rilevato che anche questa norma non impatta finanziariamente, in quanto storicizza la spesa media dell'ultimo decennio, che è sempre oscillata tra lo 0,48 e lo 0,53 per mille delle spese finali del bilancio dello Stato.