

Sulle modifiche all'ordinamento della Corte dei conti

(testo per l'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato, 25 novembre 2021)

Sommario:

1. Premessa
2. La funzione consultiva
3. Il controllo: preventivo e concomitante
4. Il consiglio di presidenza

* * *

1. Premessa

In questo breve scritto, sono esposte alcune osservazioni riguardanti il disegno di legge n. 2185, recante “modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese”.

Può essere opportuna un'avvertenza iniziale. La storia e l'analisi comparata suggeriscono grande prudenza di fronte alle proposte di modificare le disposizioni legislative che regolano l'organizzazione e il funzionamento degli organi che la Costituzione definisce “ausiliari”, ossia la Corte dei conti e il Consiglio di Stato. Suggestiscono, in particolare, di evitare che tali modifiche siano effettuate in vista di problemi contingenti. Altrove, segnatamente nel Regno Unito, ci si guarda bene dal modificare consolidate regole, a meno che lo richiedano mutamenti nell'assetto istituzionale, come è stata la devoluzione di funzioni ai parlamenti ‘locali’. Anche laddove, come in Francia, dov'è stata prospettato – nel 2020 – un ampio riordino, è stato reputato necessario un ampio dibattito, iniziato proprio all'interno della *Cour des comptes*.

Nondimeno, può rivelarsi opportuno porre in discussione quanto meno alcune caratteristiche dell'assetto attuale della Corte dei conti:

- a) perché la storia dell'istituzione insegna che l'assetto che la Costituzione aveva ereditato dal passato ha subito due importanti mutamenti, che nell'insieme hanno configurato una potenziale mutazione (realizzatasi in modo non del tutto completo): si tratta della legge n. 20 del 1994, con cui il Parlamento approvò la riforma predisposta dal Governo Ciampi (con Sabino Cassese ministro della Funzione pubblica), e della legge n. 131 del 2003, all'epoca del II Governo Berlusconi (con Enrico La Loggia ministro delle Regioni);
- b) perché l'analisi comparata consente di comprendere meglio alcuni difetti insiti nel modo in cui le funzioni di controllo sono svolte e di predisporre correttivi, com'è accaduto proprio nel processo di riforma francese, in cui – sotto la guida del nuovo presidente, Pierre Moscovici - si è tenuto conto dell'esperienza del *National Audit Office* inglese;
- c) perché, nella realtà effettuale, non tutto è andato per il meglio nella cooperazione tra la Corte dei conti, il Parlamento e le altre istituzioni cui essa fornisce il proprio ausilio. In particolare, alcuni enti locali hanno cercato di ottenere tale ausilio dalla funzione consultiva attribuita alla Corte, per cercare

in qualche modo di schermarsi dalla responsabilità che incombe loro per l'uso del pubblico denaro. In qualche caso, invece, è stata l'interpretazione che le varie procure regionali della Corte hanno espresso a mettere in difficoltà gli amministratori pubblici.

2. La funzione consultiva

Delle due principali funzioni che la nostra tradizione giuridica e la Costituzione attribuiscono alla Corte dei conti, il controllo e la giurisdizione, il disegno di legge tocca solo la prima, segnatamente per quanto concerne il controllo preventivo. Esso incide anche sulla funzione consultiva. A quest'ultima è dedicato l'articolo 1. Esso prevede che:

- le sezioni riunite della Corte in sede consultiva rendano pareri nelle materie di contabilità pubblica, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali;
- esse svolgano una funzione "di tipo nomofilattico" sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo;
- tali sezioni regionali rendano pareri, nelle medesime materie, su richiesta delle regioni e degli enti locali;
- sia esclusa in ogni caso la gravità della colpa per gli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi.

L'attività consultiva è stata prevista da molto tempo, per il settore statale. Ma un bilancio dell'azione svolta dalla Corte non può prescindere dagli esiti dell'attività consultiva per quanto concerne gli altri enti territoriali, ossia le regioni e gli enti locali. L'efficacia dell'intervento consultivo è stata maggiore quando la Corte si è pronunciata su materie e questioni che hanno già formato oggetto di interventi da parte degli organi comunitari, quali regolamenti, direttive e sentenze della Corte di giustizia. In ciò, ha rafforzato il rispetto del diritto dell'Unione europea. Vi sono ampi margini per migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche, anche in vista della gestione delle risorse finanziarie europee. La modifica proposta è quindi condivisibile. Lo è anche la previsione che la condotta degli amministratori non sia contraddistinta dalla colpa grave, quando essi si conformano ai pareri. Non ci si deve nascondere, però, che questa previsione può avere, è probabile che abbia, un effetto incentivante nei confronti della richiesta di pareri e di ciò bisognerà tenere conto nella gestione del personale di magistratura.

Sotto il profilo formale, invece, non appare perspicuo il riferimento alla "nomofilachia", che è parte dell'attività giurisdizionale, con riferimento all'attività consultiva: si suggerisce di fare riferimento alla coerenza degli orientamenti espressi dalle sezioni regionali o al loro coordinamento.

3. Il controllo: preventivo e concomitante

Più articolato è il discorso sull'altra funzione, ossia il controllo. Il ddl si prefigge il duplice obiettivo di razionalizzare l'esercizio del controllo preventivo e di rafforzare il controllo concomitante:

- ridefinendo le soglie dei contratti pubblici per i quali è previsto il controllo preventivo e dimezzando i termini per lo svolgimento del controllo;

- prevedendo che il controllo preventivo possa essere richiesto dalle regioni e dagli enti locali;
- richiedendo lo svolgimento del controllo concomitante “su ogni piano, programma o progetto ... previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza”.

L'assunto su cui queste proposte si fondano è, evidentemente, che i controlli svolti dalla Corte dei conti siano di giovamento a tutti i livelli di governo, incluso quello regionale e quello locale, per meglio realizzare la buona amministrazione. Ciò assume una precisa importanza nella prospettiva del PNRR. L'assunto è senz'altro condivisibile.

Peraltro, le modificazioni prospettate potrebbero essere criticate: perché – a livello comparato – vi è da tempo una tendenza alla riduzione dell'area dei controlli preventivi; perché, inoltre, l'indirizzo prefigurato dal ddl può apparire in contrasto con la riduzione di tali controlli realizzata dapprima a livello legislativo, negli anni Novanta nel secolo scorso, e poi con la discutibile – nel metodo e nel merito – riforma costituzionale del 2001. Ma vi sono tre buone ragioni per ritenere che le norme di cui si propone l'adozione vadano nella giusta direzione:

- a) la soppressione dei controlli preventivi di legittimità sui principali atti gestionali delle regioni e degli enti locali non è stata compensata dallo sviluppo dei controlli interni a tali enti. Si è quindi indebolita, soprattutto in alcuni momenti e in alcune parti del Paese, l'attenzione per la legittimità dell'azione amministrativa: basti pensare ai contratti riguardanti gli strumenti finanziari derivati, i cui effetti continuano a manifestarsi più di un decennio dopo che il Parlamento ha vietato la stipulazione di nuovi contratti di questo tipo.
- b) ciò che più conta dall'angolo visuale dell'autonomia delle regioni e degli enti locali è che, diversamente dai vecchi controlli statali, i controlli preventivi della Corte dei conti verrebbero attivati su richiesta degli enti territoriali, consentendo ai rispettivi organi di direzione politica di avvalersi di un ausilio particolarmente qualificato, in ragione della competenza tecnica del controllore e della sua capacità di realizzare confronti con altre realtà;
- c) infine, le potenziali criticità appena discusse non riguardano il controllo concomitante, che si svolge all'interno del settore statale e che assume particolare importanza in vista della realizzazione degli obiettivi europei.

4. Il consiglio di presidenza

Un ulteriore aspetto, non ultimo per importanza, concerne l'organizzazione della Corte dei conti. Il ddl prefigura una riorganizzazione interna della Corte, anche con riferimento alla dotazione finanziaria. Al pari del decreto-legge n. 76 del 2020 (convertito dalla legge n. 120 del 2020), rafforza la potestà regolamentare del consiglio di presidenza. Prevede, inoltre, che i rappresentanti del Parlamento al suo interno possano “essere confermati una sola volta”. Su queste proposte, il giudizio dev'essere articolato. Il rafforzamento della Corte, sul piano finanziario e normativo, è la condizione indispensabile affinché essa possa validamente fornire il proprio ausilio. Invece, la modifica relativa al consiglio di presidenza rischia di creare una duplice asimmetria: all'interno del consiglio, tra i componenti designati dal Parlamento e quelli eletti dai magistrati; rispetto agli altri organi del governo autonomo della magistratura, come il CSM e i consigli di presidenza della giustizia amministrativa e della giustizia tributaria. La riflessione, quindi, va approfondita.