

## La “nuova” Corte dei conti\*

*Gaetano D'Auria*

*Sommario:* 1. Il sistema dei controlli al 2008. – 2. I controlli nella “legge Brunetta”. – 2.1. I finti poteri della Corte dei conti. – 2.2. Il circuito democratico che non c'è. – 3. La (lamentata) abolizione dell’“autogoverno”. – 4. Altre norme recenti in materia di controlli. – 5. Conclusioni.

### 1. Il sistema dei controlli al 2008

Negli ultimi quindici anni, il sistema dei controlli amministrativi è profondamente mutato. I controlli preventivi e di legittimità su singoli atti sono pressoché scomparsi (lo sono del tutto per le regioni e gli enti locali); sono stati generalizzati i controlli successivi “sui risultati delle gestioni”, il cui modello è ora applicato sia allo Stato, sia alle regioni e agli enti locali; sono stati introdotti i controlli interni; hanno visto la luce nuove forme di controllo (spesso “partecipate” fra Stato e autonomie, come quelle sul rispetto del patto di stabilità interno), intese ad assicurare la coesione del sistema finanziario.

In particolare, la l. n. 20/1994 ha affidato alla Corte dei conti compiti molto più ampi che in passato. Questa, infatti, non esercita più (salvo limitate eccezioni che riguardano le amministrazioni centrali) il controllo “atto per atto” dell’attività amministrativa, ma esamina – su scala *macro* – andamenti e tendenze della finanza pubblica, verifica bilanci e rendiconti (da quelli dello Stato e degli enti pubblici a quelli degli enti locali), valuta (a livello nazionale) le leggi di spesa in base all’adeguatezza dei mezzi finanziari da esse predisposti, analizza – su scala *micro* – complessi di attività e intere gestioni (sia statali che regionali e locali), in ogni caso per mettere a raffronto i risultati, conseguiti o da conseguire, rispetto agli obiettivi, realizzati o attesi. Inoltre, la Corte ha il compito di verificare, con una sorta di “metacontrollo”, la funzionalità dei controlli interni in uso nelle amministrazioni.

La l. n. 20/1994 ha, inoltre, conferito un ruolo centrale alla Corte dei conti, che prima della riforma si era ridotta – è stato detto<sup>1</sup> – ad essere la Corte dei conti dello Stato e di alcuni enti pubblici, e che ora estende il suo osservatorio all’intero orizzonte della finanza pubblica. Di qui, come ha spiegato la Corte costituzionale (sentenza n. 29/1995), una rinnovata posizione istituzionale della Corte dei conti, ormai da qualificare, per un verso, come organo al servizio dello Stato-comunità (e, quindi, non solo dello Stato-governo, ma anche delle regioni e degli enti locali);

---

(\*) Relazione al Seminario su “Lavoro pubblico. Ritorno al passato? A proposito della delega al governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione”, organizzato da Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Dipartimento Settori pubblici Cgil nazionale, Consulta giuridica Cgil, Fp-Cgil, Flc-Cgil, e tenutosi a Roma, Parlamentino del Cnel, il 16 febbraio 2009.

<sup>1</sup> S. Cassese, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, in Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, p. 53.

per altro verso, come “garante imparziale” dell’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità.

La galassia dei controlli è, però, ancora più estesa. La molteplicità e la complessità degli interessi curati dalle pubbliche amministrazioni generano, infatti, sempre nuove esigenze di controllo, che producono strutture e procedimenti ad esse “dedicati”. Ai controlli di tipo tradizionale si affiancano, quindi, o si sovrappongono altri controlli, variamente denominati: dal monitoraggio, ad opera del ministero dell’economia e di altri ministeri, di attività economiche e finanziarie agli *audit* delle assemblee regionali o locali sulle gestioni dei rispettivi governi, alle verifiche sulla regolarità di servizi pubblici, agli innumerevoli obblighi informativi di amministrazioni nei confronti di altre amministrazioni, alle “analisi d’impatto” degli interventi realizzati, a misurazioni e valutazioni di varia natura.

Questi controlli sono, nel loro insieme, largamente insoddisfacenti. Essi sono, anzitutto, tanto numerosi quanto insufficienti a reprimere abusi, ad arginare la corruzione, a combattere inefficienze e diseconomicità. Raramente sono coordinati fra loro e fra gli organi che ne sono titolari (basti dire che i controlli del ministero dell’economia e quelli della Corte dei conti sul rispetto del patto di stabilità interno viaggiano su linee parallele, senza alcun raccordo o sintesi finale). Spesso, le procedure di controllo sono fine a se stesse o si intrecciano le une alle altre, ostacolandosi. I risultati dei controlli non determinano, il più delle volte, “reazioni virtuose” da parte del parlamento e delle amministrazioni. Le misure (le “sanzioni”) contro i responsabili delle disfunzioni riscontrate sono rare o inesistenti. Per parte loro, le assemblee rappresentative sono tradizionalmente refrattarie ad esercitare la funzione di controllo (politico) sui rispettivi governi e sulle amministrazioni che ne dipendono, né i controlli interni sono strutturati per perseguire le responsabilità di gestione.

Inoltre, l’insoddisfazione per i controlli esistenti spinge alla creazione di ulteriori organismi e modalità di controllo (basti pensare all’“unità di monitoraggio” istituita dalla legge finanziaria 2007 “per assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualità dell’azione di governo degli enti locali”<sup>2</sup>, o all’autorità indipendente prevista dalla “legge Brunetta” per sovrintendere ai sistemi di valutazione esistenti nelle pubbliche amministrazioni, o ancora ai controlli che il parlamento si propone di effettuare sulla spesa dei ministeri in base alle relazioni che questi sono tenuti ad inviargli<sup>3</sup>, o all’obbligo per l’Istat di rilevare il “grado di soddisfazione e della qualità percepita dai

---

<sup>2</sup> Art. 1, comma 724, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). L’unità ha il compito di “accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali anche mediante la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e l’apprrezzamento dei risultati conseguiti, tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno”. Un successivo decreto del presidente del consiglio dei ministri avrebbe dovuto dettare le disposizioni relative alla composizione dell’unità, alla sua organizzazione ed al suo funzionamento, ma non risulta che sia stato mai emanato.

<sup>3</sup> Art. 3, comma 68, l. 1. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008): “Entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni ministro trasmette alle camere, per l’esame da parte delle commissioni parlamentari [...] una relazione sullo stato della spesa, sull’efficacia nell’allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell’azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Le relazioni [...] segnalano in particolare, con riferimento all’anno precedente e al primo quadrimestre dell’anno in corso: a) lo stato di attuazione delle direttive di cui all’articolo 8 del d. leg. 30 luglio 1999, n. 286, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall’amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti, in conformità con la documentazione di bilancio, anche alla luce delle attività di controllo interno, nonché le linee di intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l’efficienza, la produttività e l’economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; b) gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all’accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete; c) le misure ritenute necessarie ai fini dell’adeguamento e

cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione”<sup>4</sup>), che tuttavia non migliorano l’efficienza del sistema, quando non restano paralizzati da difetti di costruzione.

Di qui l’osservazione, generalmente condivisa, che il sistema dei controlli necessita di una manutenzione straordinaria, avendo alcuni punti di riferimento che si possono così riassumere: ammodernare la “rete” dei controlli per renderla compatibile con le esigenze del federalismo, valorizzare i controlli interni (eliminando le distorsioni che li hanno finora caratterizzati), istituire collegamenti organici fra controlli interni e controlli esterni, potenziare i meccanismi di responsabilità del governo (dei governi) davanti al parlamento (ai parlamenti) in esito ai *reports* che ad esso (ad essi) presenta la Corte dei conti, pluralizzare le professionalità dei magistrati della Corte, creare un vero e proprio “statuto” dei controlli. Sul versante interno della Corte, poi, occorrerebbe prendere atto che essa ospita due distinti poteri dello Stato: il potere di controllo e una componente del potere giurisdizionale, fra loro, potenzialmente, perfino confliggenti. Donde la necessità di tenere distinte le due funzioni, anche sul piano del c.d. autogoverno.

## 2. I controlli nella “legge Brunetta”

La “legge Brunetta” non si occupa di nessuno dei problemi appena indicati; sembra, anzi, volutamente ignorarli. Del resto, esso ha ad oggetto, nella sua parte più consistente, temi che solo in parte coinvolgono la materia dei controlli e sono, comunque, del tutto estranei all’assetto organizzativo della Corte dei conti. E’ noto, peraltro, che l’originario disegno di legge non conteneva norme sulla Corte e che mere ragioni di opportunità hanno indotto il governo ad “ospitare” quelle norme in un testo normativo a tutt’altra materia dedicato<sup>5</sup>.

Ciò detto, le disposizioni contenute nell’art. 11 possono essere ripartite in due gruppi. Il primo riguarda l’esercizio di talune funzioni di controllo della Corte. Il secondo, una serie di questioni relative al suo assetto organizzativo e all’amministrazione del personale di magistratura.

Le norme del primo gruppo disciplinano il c.d. “controllo concomitante” sulla gestione delle amministrazioni centrali, regionali e locali. Esse sono, tuttavia, per un verso ripetitive di norme già esistenti; per altro verso, decisamente fuori squadra rispetto all’impianto costituzionale dei controlli.

### 2.1. I finti poteri della Corte dei conti

Sotto il *primo profilo*, va ricordato che, in base alla legge di riforma del 1994 (e alle successive modifiche), la Corte è già oggi legittimata a “svolge[re], *anche in corso di esercizio*, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria” (art. 3, 4° comma, l. n. 20/1994); che la Corte può formulare “in qualsiasi momento” le proprie osservazioni alle amministrazioni interessate; e che le amministrazioni sono tenute a “comunica[re] alla Corte e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione [di controllo della Corte], le *misure conseguenzialmente adottate*” (art. 3, 6° comma, l. n. 20/1994).

---

della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi”.

<sup>4</sup> Art. 3, comma 72, l. n. 244/2007, cit.

<sup>5</sup> Sarebbe altrimenti incomprensibile l’art. 11, comma 1, della legge, che esclude “le funzioni della Corte dei conti” dall’applicazione delle “disposizioni di delega” (*sic*) della stessa legge, tutte relative alla disciplina del lavoro pubblico.

Ora, la “legge Brunetta” fissa una serie di regole procedurali che parrebbero mirate ad accrescere la responsabilità (l'*accountability*) dei ministri ogni qualvolta la Corte riscontri:

- a) “rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi”, o
- b) “gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del governo”.

Le due ipotesi sono, anche letteralmente, per più aspetti sovrapponibili (ad esempio, le “gravi deviazioni da procedure o tempi di attuazione” ben possono identificarsi con “rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi”), donde incertezze sull'inquadramento delle fattispecie da parte della Corte e sul procedimento da seguire.

Ad ogni modo, la legge obbliga (o, almeno, così sembra) i ministri ad adottare *entro sessanta giorni* “i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti” che ritarderebbero, secondo la Corte, l'attuazione di piani e programmi (è l'ipotesi *sub a*); aggiunge, però, che il ministro ha il potere di sospendere questo termine “per il tempo [da lui] ritenuto necessario” (*sic!*) e, anzi, di non ottemperare affatto alle osservazioni della Corte, comunicando al parlamento e alla Corte “le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi [da essa] formulati”. Quindi, il ministro non deve, ma *può* adeguarsi alle osservazioni della Corte, e può anche non farlo: sia sospendendo (per un tempo indefinito) il termine di sessanta giorni entro il quale dovrebbe adottare i provvedimenti necessari, sia opponendo la “ragion politica” a base della sua inottemperanza. I poteri della Corte non sembrano, quindi, per nulla più incisivi di quanto lo siano nell'attuale situazione normativa.

Nel caso, invece, in cui la Corte abbia rilevato gravi irregolarità di gestione o gravi deviazioni da obiettivi e tempi di attuazione stabiliti da norme nazionali o comunitarie (è l'ipotesi *sub b*), il ministro “*può* disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa”. Si tratta, però, di un potere difficile da inquadrare, dal momento che l'impegno, da una parte, ha lo scopo di “vincolare” risorse di bilancio all'adempimento di un'obbligazione giuridicamente perfezionata; dall'altra, predispone l'amministrazione (per il tramite della “liquidazione”, quando prevista) al pagamento del *quantum* da essa dovuto in adempimento dell'obbligazione. Una sospensione dell'impegno non può avere, quindi, altro significato che quello di impedire il passaggio alla fase successiva del procedimento di spesa, vale a dire al pagamento di somme nell'ambito di una gestione contrassegnata dalle “gravi irregolarità” o dalle “gravi deviazioni” (rispetto a obiettivi, procedure o direttive) previste dalla norma. Senonché, misure di questo tipo rientrano nei normali poteri del ministro e, anzi, nel suo dovere di assicurare che il pagamento di una somma impegnata corrisponda effettivamente a prestazioni rese o a comportamenti tenuti nei confronti della sua amministrazione.

Resta da dire che la nuova disciplina non abroga le norme della l. n. 20/1994 sui controlli della Corte dei conti “in corso di esercizio” e sull'obbligo delle amministrazioni di comunicare alla Corte (e agli organi elettivi) le “misure consequenzialmente adottate”; sicché non è chiaro il rapporto fra queste norme e quelle della “legge Brunetta”.

Ma v'è un altro aspetto della legge che avrebbe meritato di essere meglio ponderato. Si tratta di questo. Entrambi i meccanismi previsti per aumentare la responsabilità dei ministri nei confronti della Corte sono estesi ai responsabili politici delle amministrazioni regionali e locali, senza avvedersi che, in questo modo, le sezioni regionali della Corte vengono distolte dalla loro missione principale, che è quella di verificare il rispetto, da parte delle autonomie locali, delle “regolarità di sistema” (vale a dire degli andamenti di bilancio e della loro compatibilità con i – sempre precari – equilibri di finanza pubblica), per rincorrere le inefficienze gestionali delle singole regioni e della miriade di comuni in ciascuna regione. Ben avrebbe fatto, invece, il legislatore a chiamare in causa – non foss'altro che per economia di mezzi – i controlli interni delle regioni e degli enti locali, secondo lo schema (già adottato dalla legge finanziaria 2006 con riguardo ai controlli della

Corte sui bilanci degli enti locali e delle a.s.l.) per cui gli organi interni di revisione riferiscono alla Corte gli effetti negativi che, sulla complessiva gestione finanziaria degli enti, siano stati prodotti da ritardi e irregolarità, e la Corte indica alle assemblee rappresentative le misure necessarie a ripristinare gli equilibri violati. Il tutto, come fecero le norme della legge finanziaria 2006<sup>6</sup>, nel pieno rispetto delle prerogative di autonomia proprie delle regioni e degli enti locali e, dunque, senza entrare nel merito di scelte puntuali (per lo più coperte dalla “ragion politica”).

Ad ogni modo, non saranno le sezioni di controllo della Corte – centrali o regionali – a censurare i ritardi, le irregolarità e le deviazioni emerse dai loro controlli in corso di esercizio. Anzitutto, i presidenti delle sezioni regionali, prima di avviare controlli di questo tipo sulle gestioni regionali o locali, dovranno richiedere al presidente il suo “previo concerto”. In secondo luogo, spetterà al presidente della Corte di adottare – sia nei confronti delle amministrazioni centrali, sia di quelle regionali e locali – un “decreto motivato” di censura. Queste norme sembrano dettate dalla necessità di evitare che le diverse sezioni della Corte assumano posizioni fra loro contrastanti – e forniscano alle amministrazioni indicazioni divergenti – su problemi identici o analoghi. Ma, da una parte, il “previo concerto” del presidente della Corte sui controlli che intendano effettuare le sezioni regionali ha la sostanza di un’ autorizzazione preventiva, incompatibile con l’ autonomia delle sezioni e dei loro magistrati; d’ altra parte, l’ attribuzione al presidente del compito di esternare con proprio atto (“decreto motivato”) il contenuto delle pronunce emesse dalle sezioni di controllo rappresenta un’ esaltazione di potere autocratico, il cui esercizio rimane affidato – in assenza di una ponderazione collegiale – alla saggezza e alla prudenza del titolare.

Infine, il carattere “provvedimentale” che viene impresso ai rilievi della Corte (dei quali è prevista – come detto – l’ esternazione con “decreto motivato del presidente”) rischia di prestare nuovi argomenti alla *querelle* – che ogni tanto si riaffaccia – sull’ impugnabilità di questi atti davanti al giudice amministrativo: è facile immaginare, infatti, che sulla motivazione di questi provvedimenti si innesterà un contenzioso fra amministrazioni e Corte dei conti che finirà per depotenziare, anziché per valorizzare, la funzione di “controllo concomitante” sulla gestione.

## 2.2. Il circuito democratico che non c’è

Sotto il *secondo profilo* cui più sopra si accennava – quello del confronto fra l’ art. 11 della nuova legge e l’ impianto costituzionale dei controlli – è appena il caso di ricordare che, nei confronti del parlamento, la Corte svolge, come in tutte le democrazie, una funzione *ausiliaria*, consistente nel fornirgli i dati e le informazioni necessarie ad intervenire sul governo e sull’ amministrazione con gli strumenti di sindacato politico e, se necessario, con lo strumento legislativo.

La legge mira, invece, a responsabilizzare i ministri, i presidenti di regione, ecc. non davanti ai loro parlamenti, ma davanti alla Corte, alla quale, comunque, ben possono opporre (com’ è ovvio) la natura politica delle scelte effettuate. In buona sostanza, la legge, invece di potenziare i meccanismi della “chiamata in responsabilità” dei governi davanti ai loro parlamenti, dà per scontato che questi (in sostanza, le opposizioni politiche) non possono, o non debbono, sindacare l’ operato dei governi e, su questo presupposto, attribuisce alla Corte dei conti poteri d’ intervento che si rivelano, alla fine,

---

<sup>6</sup> Sull’ infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’ art. 1, commi 166-169, l. 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), nella parte in cui attribuisce alla Corte dei conti il compito di verificare la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall’ art. 119, comma 6, cost., v., infatti, Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179, in *Foro it.*, 2008, I, 88, con nota di chi scrive, *Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*.



più apparenti che reali, essendo destinati ad infrangersi – appunto – contro il muro della “ragion politica”.

Un'impostazione coerente a Costituzione (“*La Corte riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*”: art. 100, comma 2, cost.) avrebbe dovuto condurre, piuttosto, a potenziare il rapporto Corte-assemblee rappresentative e, quindi, i meccanismi per far valere la responsabilità del governo (dei governi) davanti al parlamento (ai parlamenti). L'esempio sempre attuale è quello che offre la Gran Bretagna, dove i *reports* inviati al parlamento dal *National Audit Office* (l'equivalente della nostra Corte dei conti) sono seguiti da approfondite sessioni di un'apposita commissione parlamentare, presieduta da un autorevole membro dell'opposizione, davanti alla quale il ministro competente è chiamato a rendere le proprie giustificazioni (e, se queste giustificazioni sono considerate inadeguate, il “codice di comportamento” là esistente obbliga il ministro perfino alle dimissioni).

Da valutare positivamente, invece, la reintroduzione nelle sezioni regionali di esperti qualificati (due), designati dal consiglio regionale e dal consiglio delle autonomie locali, il cui *status* è equiparato – per la durata della carica (5 anni) – a quello di magistrati della Corte dei conti. In questo modo, le sezioni regionali si aprono alla partecipazione di soggetti che esprimono l'interesse delle autonomie regionali e locali alla proficuità di controlli esterni e indipendenti, ausiliari (o, se si preferisce, collaborativi) al miglioramento delle gestioni amministrative.

### 3. La (lamentata) abolizione dell’“autogoverno”

La seconda parte dell'art. 11 è quella che ha dato luogo, soprattutto all'interno della Corte dei conti, alle reazioni più vivaci, impegnate a contestare il “declassamento” del consiglio di presidenza, da organo di autogoverno, a “organo di amministrazione” del personale di magistratura e a lamentare, di conseguenza, la dequotazione dell'indipendenza, garantita “all'Istituto [Corte dei conti] e ai suoi componenti” dall'art. 100, comma 3, cost.

In realtà, le norme di cui si parla danno risposte solo in parte adeguate alla complessità di problemi che sono comuni a tutti i c.d. organi di autogoverno delle magistrature: eccessi di gestione corporativa, tendenza alla “negoziante distributiva” (fra le correnti politico-associative) delle decisioni più importanti (a cominciare da quelle sull'assegnazione degli uffici direttivi), subordinazione del funzionamento degli apparati (per la Corte dei conti, degli uffici di controllo e giudiziari) ai *commoda* dei loro addetti, ridotta attenzione alla produttività dei magistrati e ancor più modesto impiego del potere disciplinare.

Allo scopo di ridurre questi inconvenienti, la legge compie tre operazioni principali: riduce (da 11 a 4) il numero dei membri elettivi del consiglio di presidenza; attribuisce in via esclusiva al presidente della Corte il potere di stabilire l'agenda dei lavori del consiglio (nonché di disporre che gli affari da trattare siano previamente istruiti dalle commissioni consiliari o che siano sottoposti direttamente al *plenum*); attribuisce al presidente della Corte (sottraendoli al consiglio di presidenza) i poteri di autorizzazione e revoca degli incarichi extraistituzionali dei magistrati.

La prima operazione è intesa, evidentemente, a favorire (data la persistenza di quattro membri laici e dei tre membri di diritto<sup>7</sup>) la formazione di maggioranze “non corporative”; anche se non è affatto escluso che maggioranze corporative si formino ugualmente. La seconda è la più delicata, poiché priva il consiglio del “diritto di agenda” sui propri lavori, fermo restando il potere di decisione sugli affari che gli vengono sottoposti; ciò comporterà, probabilmente, che l'iscrizione all'ordine del giorno degli argomenti “sensibili” sarà preceduta da una fase di negoziazione “dietro

<sup>7</sup> Oltre al presidente della Corte, il procuratore generale e il presidente di sezione più anziano.

le quinte”, fino a quando la decisione che si andrà ad assumere non abbia raccolto il previo consenso del presidente e di una qualche maggioranza dei consiglieri. La terza è quella meno invasiva delle prerogative dei magistrati, riguardando lo svolgimento, da parte loro, di attività diverse da quelle istituzionali: queste attività saranno autorizzate non più (come accadeva finora) da maggioranze a base corporativa, ma direttamente dal capo dell'Istituto, cui spetterà altresì di revocare l'autorizzazione “per sopravvenute esigenze di servizio della Corte”.

Vi è, in tutto ciò, un consistente investimento del legislatore nell'equilibrio illuminato e nelle capacità di mediazione del presidente: in ultima analisi, nel suo ruolo di garanzia, a un tempo, per l'efficienza dell'Istituto e per le prerogative dei magistrati. Ma è lo stesso legislatore a non incoraggiare aspettative in questa direzione. Resta immutato, infatti, l'attuale procedimento di nomina del presidente della Corte, alla quale si perviene per scelta del governo fra i magistrati della stessa Corte con funzioni direttive, su parere (non vincolante) del consiglio di presidenza<sup>8</sup>; e va da sé che questo *imprinting* governativo mal si concilia con il ruolo di garanzia di cui appena s'è detto (finendo, anzi, per diventare assai poco credibile quando si tratta di autorizzare o non autorizzare, o di revocare, incarichi di collaborazione governativa conferiti ai magistrati). Un ruolo che addirittura scompare là dove la nuova legge autorizza il presidente a stabilire la “composizione nominativa [...] e le competenze delle sezioni riunite, in ogni funzione ad esse attribuita”, consentendogli di costituire collegi *ad hoc* per l'esercizio sia del controllo (si ricordi che le sezioni riunite valutano, fra l'altro, gli andamenti della finanza pubblica e le maggiori decisioni di entrata e di spesa del governo nazionale), sia della giurisdizione (ma qui è palese la violazione del principio di indipendenza del giudice), con l'unico limite delle “previsioni organiche vigenti”<sup>9</sup>.

E' fondato, quindi, il timore di vedere fortemente ridotte le garanzie di indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle funzioni affidate alle sezioni riunite; un timore che si aggiunge al *vulnus* recato all'autonomia dei magistrati dal modo in cui è stato disegnato – come s'è visto – il procedimento di “controllo in corso di esercizio”.

Non altrettanto fondate, invece, appaiono le preoccupazioni di legittimità costituzionale circa i ridotti (rispetto al passato) poteri del consiglio di presidenza, che non viene affatto “espropriato” dei poteri decisionali (a cominciare da quelli sullo stato giuridico dei magistrati) attribuitigli dalla legge del 1988<sup>10</sup>, a parte la sottrazione ad esso del potere di conferimento e revoca degli incarichi extraistituzionali (con i connessi provvedimenti di collocamento fuori ruolo o in aspettativa). Da una parte, infatti, non si può ritenere che l'attribuzione al presidente della Corte del potere di conferimento e revoca degli incarichi violi, in qualche modo o misura, prerogative dei magistrati (se non altro perché non esistono prerogative siffatte in relazione allo svolgimento di compiti estranei alle loro funzioni istituzionali). Dall'altra parte, lo spostamento in capo al presidente del “potere di agenda” sui lavori del consiglio, se modifica, unitamente alla riduzione dei componenti del collegio, la proporzione fra i “costi interni” delle decisioni (quelli che i decisori sostengono in termini di tempo, discussioni, trattative, ecc.), che diminuiscono, e i “rischi esterni” di queste (i rischi di insoddisfazione nei destinatari delle decisioni), che aumentano, non inficia la regola di collegialità delle decisioni e, data la varietà delle maggioranze possibili fra le tre componenti del consiglio

<sup>8</sup> Art. 1, comma 1, l. 21 luglio 2000, n. 202: “il presidente della Corte dei conti è nominato tra i magistrati della stessa Corte che hanno effettivamente esercitato per almeno tre anni funzioni direttive ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali ovvero di istituzioni dell'Unione europea, con decreto del presidente della Repubblica, su proposta del presidente del consiglio dei ministri, previa deliberazione del consiglio dei ministri, sentito il parere del consiglio di presidenza”.

<sup>9</sup> ... non è chiaro se riferite al numero dei magistrati assegnati delle sezioni riunite o al numero dei magistrati che debbono far parte dei collegi.

<sup>10</sup> Art. 10 l. 13 aprile 1988, n. 117, *per relationem* con l'art. 13, comma 1, nn. 1-2, e comma 2, nn. 1-4 e 8-9 l. 27 aprile 1982, n. 186.

(quella di diritto, quella laica e quella elettiva), le garanzie di indipendenza dei magistrati<sup>11</sup>; ciò nondimeno, ne risentirà – lo si è già detto – la trasparenza dei processi decisionali, e questo è un inconveniente altrettanto grave di quelli che le nuove norme hanno inteso eliminare.

Altre disposizioni sono frutto di scarsa meditazione, come quella che legittima la partecipazione al consiglio di presidenza, in luogo del presidente, del suo “capo di gabinetto” (così viene ora denominato il “magistrato addetto alla presidenza”), in assoluta noncuranza della regola di separazione tra funzioni di *staff* e funzioni di *line*; o come quella che attribuisce al presidente della Corte la titolarità di “ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte”, da cui potrebbe desumersi che tutte le funzioni, comprese quelle di controllo, genericamente intestate dal legislatore alla “Corte dei conti” – e sono tantissime – debbano essere svolte, d’ora in avanti, dal solo presidente (è il caso, per fare un esempio, delle verifiche sul rispetto del “patto di stabilità interno”, richieste alla Corte dei conti nei confronti di regioni ed enti locali, senza ulteriore indicazione dell’organo ad esse deputato<sup>12</sup>).

Vi sono, poi, le norme-manifesto. Una è quella che qualifica il presidente della Corte come “organo di governo dell’Istituto”, riassumendo in questa espressione i poteri a lui attribuiti dall’intero art. 11 della legge e la sua responsabilità davanti al parlamento (cui presenta una relazione annuale ex art. 3, comma 63, l. n. 244/2007) per l’andamento e l’efficienza delle attività di controllo della Corte; salvo che manca, a questa responsabilità istituzionale, lo strumento, forse, più importante: l’iniziativa dell’azione disciplinare. L’altra norma-manifesto è quella che qualifica il consiglio di presidenza come “organo di amministrazione del personale di magistratura”: definizione, questa, polemicamente contrapposta a quella, corrente nella prassi – per il Csm e per i consigli della giustizia amministrativa, della giustizia militare e della giustizia tributaria – di “organo di autogoverno”, ma del tutto aderente alla realtà, per cui tali organi sono titolari di “un complesso di funzioni in precedenza attribuite al potere esecutivo ed il cui esercizio da parte di questo costituiva fonte di pericolo per l’indipendenza della magistratura”<sup>13</sup>; funzioni – si è aggiunto – “strumentali rispetto all’esercizio delle funzioni [di controllo e] giurisdizionali, della cui originaria natura amministrativa nessuno ha mai dubitato e che non hanno certamente cambiato natura per il solo fatto di [essere state] trasferite dall’esecutivo” al Csm e ai consigli di presidenza delle magistrature speciali<sup>14</sup>.

Infine, ed è grave, nessuna incertezza ha sfiorato il legislatore circa la necessità che la composizione (quanto ai membri togati, di diritto ed elettivi) e il funzionamento del consiglio di presidenza della Corte dei conti rispettino la distinzione tra le due funzioni costituzionali presenti nell’Istituto, quelle di controllo e quelle giurisdizionali, piuttosto che confondere in un’unica “gestione amministrativa” i magistrati addetti alle une e alle altre.

#### 4. Altre norme recenti in materia di controlli

Le norme di cui s’è detto nei paragrafi precedenti non sono le uniche a suggerire l’ipotesi che non vi siano, nel mondo politico ed anche all’interno della Corte dei conti, idee chiare sul ruolo che questo Istituto, al di là delle sue vecchie e nuove inefficienze, dovrebbe rivestire.

<sup>11</sup> Su quest’ordine di concetti v., ampiamente, G. Corso, *Il processo decisionale del C.S.M. alla luce della teoria dei comitati*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 257 ss.

<sup>12</sup> Art. 7, comma 7, l. 5 giugno 2003, n. 131.

<sup>13</sup> A. Pizzorusso, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del Csm*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, p. 476.

<sup>14</sup> A. Pizzorusso, *op. loc. cit.*



Negli ultimi sei o sette anni, non c'è legge finanziaria o manovra di finanza pubblica che non abbia attribuito nuovi compiti alla Corte. Si tratta, però, di compiti contraddittori: da una parte, si chiede ad essa di verificare e tenere sotto osservazione andamenti di finanza pubblica (in particolare, della finanza regionale e locale) e gestioni finanziarie di enti pubblici (in particolare, di enti locali e a.s.l.); dall'altra si torna ad evocare il vecchio controllo preventivo su atti, obbligando le amministrazioni – soprattutto quelle centrali e degli enti locali – ad inviare alla Corte provvedimenti di ogni genere, spesso per finalità neppure esplicitate (si è parlato, a questo riguardo, di un nuovo “controllo surrettizio di legittimità”<sup>15</sup>).

Perfino i contratti collettivi di lavoro pubblico sono finiti sotto la scure di una specie di controllo preventivo della Corte<sup>16</sup>, che fa di questa il *terzo attore* della contrattazione collettiva, esattamente come ai tempi della legge quadro sul pubblico impiego (e, perciò, riproducendo errori dai quali si credeva di essersi liberati). Il legislatore ha dimenticato, probabilmente, che proprio il controllo preventivo della Corte dei conti sui contratti collettivi rappresentava, all'epoca, il motivo principale della deresponsabilizzazione dei governi e dei negoziatori pubblici, cui stava a cuore assai più il consenso elettorale che non la salute delle finanze pubbliche e, perciò, scaricavano sulla Corte l'onere di pronunciare – a trattative ormai concluse – il “no” finale a spese già esorbitanti rispetto alle disponibilità esistenti (con il seguito di conflittualità non fra categorie e governo, ma fra le prime e la Corte dei conti).

S'è già detto, poi, degli organi di controllo che il legislatore continuamente concepisce e che si giustappongono a quelli preesistenti, senza con essi coordinarsi. L'esempio più immediato è quello dell'autorità di controllo che la stessa “legge Brunetta” ha istituito presso l'Aran per occuparsi di valutazione delle prestazioni di lavoro pubblico, ma – curiosamente – al di fuori di ogni collegamento con l'organo generale di controllo esterno.

Si assiste, insomma, da alcuni anni, ad un progressivo sovraccarico di controlli in capo alla Corte dei conti, senza un meditato disegno d'insieme circa le finalità cui essi dovrebbero servire, oppure con disegni inaccettabili, come nei casi già visti o come quando i risultati dei controlli vengono trasposti sul piano della responsabilità per danno erariale: con il duplice effetto di snaturare la funzione ausiliaria dei controlli nei confronti delle assemblee rappresentative e di ridurre l'attività di controllo – contro tutte le prescrizioni della Corte costituzionale (sentenza n. 29/1995, citata) – a momento istruttorio di un procedimento per l'accertamento di responsabilità amministrative.

## 5. Conclusioni

Per chiudere. La “legge Brunetta” rappresenta un'occasione mancata di riflessione sul ruolo che – nel contesto di una riforma amministrativa in direzione dell'efficienza, della lotta alla corruzione, del federalismo fiscale – dovrebbe recitare la Corte dei conti come “organo al servizio della Repubblica” nell'esercizio delle sue funzioni di controllo.

Di più, la legge segue indirizzi fra loro incoerenti: da una parte, assegna al presidente della Corte la responsabilità istituzionale nei confronti del parlamento (davanti al quale il consiglio di presidenza è, invece, irresponsabile) per l'efficacia dei controlli cui la Corte deve attendere; dall'altra parte, questa efficacia è assai problematica proprio con riguardo ai controlli cui la legge si riferisce (quelli concomitanti), l'ottemperanza alle censure della Corte essendo interamente rimessa – come detto – alla discrezionalità dei politici-amministratori.

<sup>15</sup> F. Battini, *Il controllo surrettizio di legittimità*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, p. 373 ss.

<sup>16</sup> Art. 67, comma 7, lett. a, d.l. 25 giugno 2008 n. 112 (convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133).

Ancora, le nuove norme collocano l'esercizio dei controlli concomitanti (e solo di questi<sup>17</sup>) all'interno di una relazione gerarchica, che vede le sezioni di controllo in posizione subordinata rispetto al presidente della Corte, per consentire a questi di garantire la “nomofilachia del controllo”. Obiettivo in sé condivisibile, ma perseguito con strumenti della cui efficacia è lecito dubitare, poiché, se è vero che il presidente sarà legittimato ad impedire che una sezione di controllo censuri le inefficienze o le irregolarità rilevate nella gestione di una certa amministrazione (e, anzi, dovrà acconsentire che le sezioni regionali eseguano controlli di tipo concomitante), è inevitabile che le sezioni di controllo, per non incorrere nel “potere di veto” del presidente della Corte, eserciteranno con molto *self restraint* la facoltà di mettere in atto i nuovi controlli “in corso di esercizio”.

Si aggiunga che la nuova organizzazione gerarchica trascura, in controtendenza con una secolare tradizione, il valore della collegialità nelle decisioni che richiedono, da un lato, la composizione di orientamenti differenti e, dall'altro, la condivisione – attraverso le successive pronunce di controllo – delle soluzioni raggiunte. Meglio sarebbe stato, come detto, attribuire ad una sede collegiale (ad esempio, le già esistenti sezioni riunite<sup>18</sup>) l'assunzione di posizioni unitarie e univoche sulle questioni controverse.

Neppure sfiorati dalla “legge Brunetta” sono, poi, i nodi problematici che congiurano per la moltiplicazione delle sedi e dei modi di controllo, dalla quale discende la “babilonia organizzata”<sup>19</sup> che da sempre caratterizza, nel loro insieme, i nostri controlli.

Si continuerà, perciò, a lamentare che i controlli “non funzionano” e che occorre una loro riforma. Senza rendersi conto che mettere mano alla materia è tanto urgente quanto impegnativo e che, per far questo, non ci si può limitare ad aggiustamenti di tipo marginale, fuori da un quadro di principi chiaramente enunciati e svolti. Su questa base, occorrerebbe studiare e mettere a punto le coordinate di un moderno sistema di controlli amministrativi e, per quanto riguarda la Corte dei conti, valorizzarne il ruolo di garanzia a pro di tutte le componenti della Repubblica.

Sarebbe importante, inoltre, riflettere sul potenziamento del “circuito democratico dei controlli” (Corte-assemblee rappresentative-governi), evitando di attribuire alla Corte *finti poteri* che il governo è autorizzato a neutralizzare, mentre il parlamento (e, in ultima analisi, l'opposizione parlamentare) viene silenziosamente estraniato dal controllo politico sul governo-amministrazione.

Infine, sarebbe essenziale discutere del come potenziare la Corte anche con riguardo alla professionalità dei suoi magistrati: che debbono essere – come in altri paesi – non soltanto giuristi, ma anche economisti. Per il che, sarebbe stato ben possibile, nell'occasione della riforma ora approvata, prevedere che le prossime 100 vacanze nel ruolo dei magistrati della Corte dovesse essere coperto da qualificati economisti: una innovazione, questa, che non avrebbe avuto alcun costo a legislazione vigente, ma che avrebbe cambiato, forse, la Corte dei conti più di quanto non hanno fatto tutte le disposizioni della “legge Brunetta”.

---

<sup>17</sup> ... non anche i controlli, che sono i più, normalmente eseguiti “ad esercizio concluso”.

<sup>18</sup> ... tanto più che la sede delle sezioni riunite è quella nella quale vengono fissati, per tutte le sezioni della Corte, i programmi di massima e, soprattutto, le metodologie del controllo sulla gestione, allo scopo di preconstituire condizioni uniformi per l'esercizio dei controlli su tutto il territorio nazionale e di rendere, poi, confrontabili i risultati delle analisi eseguite.

<sup>19</sup> L'espressione è di M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, p. 432.